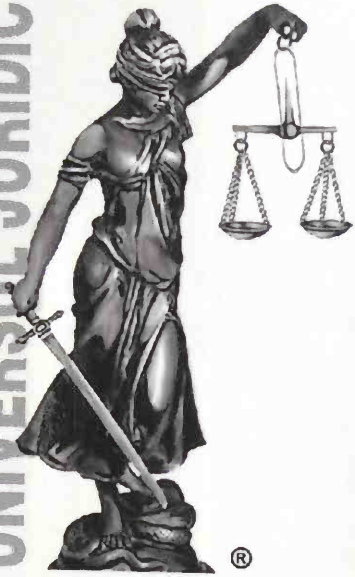
UNIVERSUL JURIDIC



Mihaela Augustina DUMITRAȘCU

# Dreptul Uniunii Europene I

Curs universitar

II33 820
BCU IASI

UJ

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

II33 820
BCU IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Mihaela Augustina DUMITRAȘCU

# Dreptul Uniunii Europene I

– Curs universitar –

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

**DUMITRAȘCU, Mihaela Augustina**

• **Educație și formare:** studii universitare de doctorat, Facultatea de Drept, Universitatea din București (2011).

• **Experiență profesională:** lector universitar doctor la Facultatea de Drept, Universitatea din București (disciplinele „Dreptul Uniunii Europene I" și „Dreptul Uniunii Europene II" – IF & ID).

• **Activitate de cercetare științifică: Cărți:** *Dreptul Uniunii Europene II. Curs universitar*, Ed. Universul Juridic, București, 2020 (coautor); *Legislația privind libertățile de circulație în Uniunea Europeană*, Ed. C.H. Beck, București, 2015; *Dreptul Uniunii și specificitatea acestuia*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015; *Dreptul Uniunii Europene. Sinteze și aplicații*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015 (coautor); *Dreptul Uniunii Europene și specificitatea acestuia*, Ed. Universul Juridic, București, 2012; *Dreptul Uniunii Europene. Sinteze și aplicații*, Ed. Universul Juridic, București, 2011 (coautor); *Drept comunitar european. Caiet de seminar*, ed. a 4-a, Ed. Universul Juridic, București, 2009, (coautor); *Legislație comunitară privind proprietatea intelectuală* (Colecția *Legislație Europeană*), Ed. C.H. Beck, București, 2008; *Tratatul instituind o Constituție pentru Europa* (Colecția *Legi comentate*), Ed. All Beck, București, 2005 (coautor); *Drept comunitar european. Caiet de seminar*, Ed. Pro Universitaria, București, 2004 (coautor). **Articole:** *Eficacitatea măsurilor adoptate de Uniunea Europeană pentru sprijinirea statelor membre în perioada pandemiei de Covid-19*, în AUB – Drept, Revista indexată BDI, Ed. C.H. Beck, București (coautor); *Declarația de la Sibiu. Conținut și relevanță*, în Revista „Curierul Judiciar" (ediție dedicată Președinției României la Consiliul UE) nr. 8/2019, Ed. C.H. Beck, București; *Cultura – parte componentă a relațiilor internaționale ale Uniunii Europene*, în Analele Universității din București – Seria Drept (revistă indexată BDI), serie nouă, anul XVIII, Ed. C.H. Beck, București, 2019; *Lobby la nivelul Uniunii Europene*, Conferința națională „Dreptul românesc la 100 de ani de la Marea Unire: 22-23 noiembrie 2018", Facultatea de Drept a Universității din București, Ed. Hamangiu, București, 2020 (coautor); *Construcția europeană între național, interguvernamental și federal – elaborarea, conținutul, eșecul și moștenirea planurilor Fouchet*), în Analele Universității din București (revistă indexată BDI), Ed. C.H. Beck, București, anul XVII, 2018 (coautor); *The European Union as International Actor: the specificity of its External Competences*, în Analele Universității din București – Seria Drept, Anul XVI, Serie nouă, Ed. C.H. Beck, București, 2017 (coautor); *Construcția europeană între național, interguvernamental și federal. Proiectarea, edificarea și eșecul Tratatului instituind Comunitatea Europeană de Apărare*, în Analele Universității din București – Seria Drept, Anul XVI, Serie nouă, Ed. C.H. Beck, București, 2017 (coautor); *Principiul cooperării loiale – principiu constituțional în dreptul Uniunii Europene*, în *In Honorem Ioan Muraru. Despre Constituție în Mileniul III*, Ed. Hamangiu, București, 2019 (coautorat); *Rolul jurisprudenței Curții de Justiție a Comunităților Europene în configurarea ordinii juridice comunitare*, în Analele Universității din București – seria Drept nr. III-IV/08; *Evoluția Comunităților Europene de la integrare economică la integrare politică – implicații asupra ordinii juridice comunitare*, în Analele Universității București – Drept nr. III, Ed. C.H. Beck, București, 2006; *Reglementarea recursului în neîndeplinirea obligațiilor de stat membru al UE*, în Buletinul Institutului Național pentru Pregătirea și Perfecționarea Avocaților (INPPA) nr. 3, Ed. Universul Juridic, București, 2005; *Tratatul de aderare a României și Bulgariei la UE – prezentare generală*, în Revista de Drept Public nr. 2, Ed. All Beck, București, 2005; *Uniunea Africană – entitate având ca scop integrarea*, în Analele Universității din București – seria Drept nr. 2/2004; *Bugetul Uniunii – expresie a solidarității europene*, în Revista Universității „D. Cantemir" (Simpozionul – 330 de ani de la nașterea lui Dimitrie Cantemir), vol. I, Ed. Sylvi, București, 2004; *The European Union's role within the United Nations Organization*, în Revista „Euro-Atlantic Studies" nr. 7, Centrul de Studii Euro-Atlantice, Universitatea din București, 2004; *Proiectul de Constituție pentru Europa – simplificarea sau complicarea instrumentelor normative ale Uniunii Europene?*, în Revista de Drept Public nr. 4, Ed. All Beck, București, 2003.

Mihaela Augustina DUMITRAȘCU

S 867853

# Dreptul Uniunii Europene I

## Curs universitar

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARA "M. EMINESCU" • IAȘI • - 1. IUL. 2021 ACU

0 000011 14175 BCU IAȘI

**Universul Juridic**
București
-2021-

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Editat de **Universul Juridic SRL**, editură cu prestigiu recunoscut.
Editura **Universul Juridic** este acreditată CNATDCU (lista A2).

Copyright © 2021, **Editura Universul Juridic.**
Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin **Editurii Universul Juridic.**
Nicio parte (fragment sau componentă grafică) din această lucrare nu poate fi reprodusă fără acordul scris al **Editurii Universul Juridic.**

**Niciun exemplar din prezentul tiraj nu va fi comercializat fără ștampila și semnătura Editurii sau, după caz, a Autorului/Autorilor, aplicate pe interiorul ultimei coperte.**

**Respect pentru autorii noștri, respect pentru profesia aleasă!**

Prezenta lucrare, în tot sau în parte, este purtătoare de drepturi de autor, aflate sub protecția Legii nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe. Întrucât, în contemporaneitate, aceste drepturi sunt ignorate și încălcate într-o măsură alarmantă, în pofida sistemului valorilor și convențiilor sociale nescrise, a devenit necesară apărarea lor prin forța și sub sancțiunea legii.

UNIVERSUL JURIDIC SRL, titular al dreptului de autor asupra prezentei lucrări, precizează pentru cititorii săi:

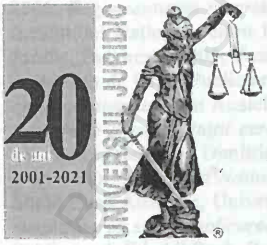
- conform art. 196 din Legea nr. 8/1996, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la o lună la un an sau cu amendă reproducerea, fără autorizarea sau consimțământul titularului drepturilor recunoscute de lege, a operelor purtătoare de drepturi de autor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe;
- conform art. 14 din Legea nr. 8/1996, prin reproducere se înțelege realizarea, integrală sau parțială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloc și sub orice formă, inclusiv realizarea oricărei înregistrări sonore sau audiovizuale a unei opere, precum și stocarea permanentă ori temporară a acesteia cu mijloace electronice.

**Editura își rezervă dreptul de a acționa, prin mijloace legale și prin implicarea autorităților competente, în vederea protejării drepturilor patrimoniale de autor al căror deținător este în baza contractelor de editare.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**
**DUMITRAȘCU, MIHAELA AUGUSTINA**
**Dreptul Uniunii Europene I : curs universitar** / Mihaela Augustina Dumitrașcu. - București : Universul Juridic, 2021
Conține bibliografie
ISBN 978-606-39-0800-2

34

**Redactor:** Alina Pîrvoi
**Tehnoredactor:** Tania Militaru
**Copertă:** Aurelian Leahu




**Redacție:**
tel.: 0732.320.666
e-mail: redactie@universuljuridic.ro
**Distribuție:**
tel.: 021.314.93.15
fax: 021.314.93.16
e-mail: distributie@universuljuridic.ro
**editurauniversuljuridic.ro**
**Editura Universul Juridic**
**editura.universul.juridic**

**Universul Juridic**
**Portal:**
tel.: 0725.683.560
e-mail: portal@universuljuridic.ro
**universuljuridic.ro**
**Universul Juridic**
**Pro lege**
Legislație și jurisprudență

**ujmag.ro**
**Librăria UJmag:**
tel.: 0733.673.555;
021.312.22.21
e-mail: comenzi@ujmag.ro
**ujmag.ro**
**Ujmag.ro**

# Abrevieri

| | |
|---|---|
| AELS | Asociația Europeană a Liberului Schimb (EFTA – engl.: European Free Trade Association; AELE – fr.: Association Européenne de Libre-Echange) |
| Alin. | Alineat |
| Art. | Articol |
| AELS | Asociația Europeană a Liberului-Schimb |
| APEC | Asia Pacific Economic Co-operation |
| ASEAN | Asociația Națiunilor Asiei de Sud-Est (The Association of Southeast Asian Nations) |
| ASEM | Asia-Europe Meeting |
| BCE | Banca Centrală Europeană |
| BEI | Banca Europeană de Investiții |
| AUE | Actul Unic European |
| BENELUX | Belgium, Netherlands, Luxembourg (Belgia, Olanda, Luxemburg) |
| CAER | Consiliul pentru Ajutor Economic Reciproc |
| C- | Hotărâre a Curții de Justiție |
| CE | Comunitatea Europeană (fosta CEE – Comunitatea Economică Europeană) |
| CECO | Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (fr.: La Communauté du Charbon et de l'Acier – CECA) |
| CEDO | Curtea Europeană a Drepturilor Omului |
| CEEA/EURATOM | Comunitatea Europeană a Energiei Atomice |
| CEFTA | Central European Free Trade Agreement |
| CJ | Curtea de Justiție |
| CJCE | Curtea de Justiție a Comunităților Europene |
| CJUE | Curtea de Justiție a Uniunii Europene |
| CN | Consiliul Nordic |
| COM | Comunicare (a Comisiei Europene) |

| | |
|---|---|
| CPJMP | Cooperarea Polițienească și Judiciară în Materie Penală |
| CSCE | Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa (devenită OSCE – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa) |
| CSI | Comunitatea Statelor Independente |
| DAE | Departamentul pentru Afaceri Europene |
| DUDO | Declarația Universală a Drepturilor Omului |
| Ed. | Editura |
| ed. | Ediția |
| etc. | Etcetera |
| fr. | Franceză |
| GATT | General Agreements on Tariffs and Trade |
| H.G. | Hotărâre de Guvern |
| hj | hotărâre judecătorească |
| IER | Institutul European din România |
| JAI | Justiție și Afaceri Interne (Pilonul al III-lea al Uniunii Europene, devenit „Cooperare polițienească și judiciară în materie penală" – CPJMP) |
| JO | Jurnalul Oficial |
| JOCE | Jurnalul Oficial al Comunităților Europene |
| JOUE | Jurnalul Oficial al Uniunii Europene |
| lat. | Latină |
| lit. | Litera |
| MERCOSUR | Mercado Comun del Sur (Piața Comună a Sudului) |
| MNE | Măsuri naționale de executare (Mesures nationales d'execution) |
| NAFTA | North Free Trade Organization (fr. ALENA – Accord de Libre-échange Nord Américain) |
| NATO | NorthAtlantic Treaty Organization (OTAN = Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) |
| n.n. | nota noastră |
| nr. | Numărul |
| OCEMN | Organizația Cooperării Economice a Mării Negre |

BCU IAȘI / UNIVERSITY LIBRARY

| | |
|---|---|
| OECE | Organizația Europeană pentru Cooperare Economică (devenită OCDE – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică) |
| O.G. | Ordonanță de Guvern |
| O.U.G. | Ordonanță de Urgență a Guvernului |
| OMC | Organizația Mondială a Comerțului |
| ONU | Organizația Națiunilor Unite |
| op. cit. | Opera citată |
| OPEC | The Organization of the Petroleum Exporting Countries (Organizația statelor exportatoare de petrol) |
| p. | Pagina |
| PAC | Politica agricolă comună |
| par. | Paragraful |
| PCC | Politica comercială comună |
| pct. | punctul |
| PE | Parlamentul European |
| PESC | Politica Externă și de Securitate Comună |
| Rec. | Recueil (Culegere de jurisprudență) |
| s.n. | sublinierea noastră |
| ș.a. | și altele |
| SEE | Spațiul Economic European |
| SEECP | South – Est European Cooperation |
| SLSJ | Spațiul de libertate, securitate și justiție |
| SM | Stat(e) Membru(e) |
| T- | Hotărâre a Tribunalului de Primă Instanță/Tribunalului |
| TCE | Tratatul instituind Comunitatea Europeană |
| TCECO | Tratatul instituind CECO |
| TCEE | Tratatul instituind CEE |
| TCEEA | Tratatul instituind CEEA |
| TDO | Tratate în materia drepturilor omului |
| TFP | Tribunalul Funcției Publice |
| TFUE | Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene |
| TL | Tratatul de la Lisabona |

BCU IASI / CAROL I UNIVERSITY LIBRARY

| | |
|---|---|
| TPI | Tribunalul de Primă Instanță |
| TUE | Tratatul privind Uniunea Europeană (de la Maastricht – 1992) și Tratatul privind Uniunea Europeană (de la Lisabona, 2007) |
| TVC | Tarif vamal comun (sau TEC = Tarif extern comun sau TVEC = Tarif vamal/extern comun) |
| UE | Uniunea Europeană |
| UEM | Uniunea Economică și Monetară |
| UEO | Uniunea Europei Occidentale |

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# DREPTUL UNIUNII EUROPENE I

*L'Europe se fera par étapes, ou elle ne se fera pas.*[1]
Robert Schuman

## Aspecte prealabile[2]

„Construcția comunitară a oscilat mult timp între integrare și cooperare, între aprofundare și etapizare/eșalonare a progreselor ce trebuiau realizate în cadrul colaborării dintre state. Ambițiile federaliste, prezente încă din Declarația Schuman din 9 mai 1950[3], au avut și momente de stagnare, în special după Tratatul de la Maastricht[4]", semnat în anul 1992 și intrat în vigoare în anul 1993. Odată, însă, cu Tratatul de la Lisabona, semnat în anul 2007 și intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, putem identifica o revigorare a elementelor federaliste, inclusiv din perspectiva ordinii juridice, chiar dacă pot fi totuși observate și unele reculuri.

„O mare parte a doctrinei tratează acest sistem politic al UE ca pe ceva atât de unic, încât scapă unei analize comparative de succes", afirmă autoarea Katherine Dirks, continuând: „mediul academic pune accentul în mod repetat pe caracterul *sui generis* al UE și pe introducerea unei forme complet noi de adoptare a legii la nivel internațional; deși este corect

---

[1] „Europa se va face în etape sau nu se va face deloc".

[2] Secțiune preluată din M.A. Dumitrașcu, *Dreptul Uniunii și specificitatea acestuia*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, pp. 13-16.

[3] „Guvernul francez propune ca producția franco-germană de cărbune și oțel să fie plasată sub incidența unei Înalte Autorități, în cadrul unei organizații deschise și altor state europene. Controlul producției de cărbune și oțel ar trebui să conducă imediat la construirea unei baze comune pentru dezvoltarea economică, ca un prim pas în realizarea unei *federații europene* (s.n.), schimbând, în același timp, destinele acelor regiuni care s-au dedicat în trecut fabricării de muniție de război, ale cărui victime au dovedit în mod constant. (...) Prin controlul producției de bază și prin instituirea unei Înalte Autorități, ale cărei decizii vor uni Franța, Germania și alte state membre, această propunere va conduce la crearea unei prime baze concrete a *federației europene* (s.n.), indispensabile pentru menținerea păcii".

[4] L. Garat, *Le fédéralisme dans le Traité de Lisbonne, 7 mai 2008, disponibil online pe http://ireenat.univlille2.fr/fileadmin/Articles__fond_/_2008007,_L.Garat__le_Federalisme dans_le_Traite_de_Lisbonne.pdf*, p. 1.

ca acești autori să pună accentul pe singularitatea unui sistem juridic care nu este niciunul internațional, niciun stat-națiune în curs de formare, o abordare dintr-un singur unghi (one-sided) a excepționalismului european, totuși, slăbește abilitatea de a identifica acele aspecte ale federalismului comparativ și integrării politice, care pot face mai clară experiența europeană."[1]

Potrivit autoarei Katherine Dirks[2], utilizarea cuvântului „federal" în orice document oficial al UE continuă să fie controversată. „Statele membre au ajuns să interpreteze cuvântul ca o metaforă pentru un proiect de construire a unui stat (state-building project) coordonat de la Bruxelles". Potrivit lui W. Riker[3], „federalismul este o organizare în care activitățile de guvernare sunt împărțite între guvernele regionale și guvernul central, astfel încât fiecare tip de guvernare are anumite activități cu privire la care ia decizia finală". Această definiție face referire la două aspecte fundamentale ale sistemului federal:

„1. ierarhia guvernelor, fiecare cu o întindere a autorității deja trasată și

2. autonomie instituționalizată la fiecare nivel de guvernare, astfel încât această autonomie devine *self-reinforcing*[4]".

În acest sens, potrivit autoarei, relația structurală între statele membre și instituțiile centrale de guvernare ale UE se califică drept sistem federal.

„Deși discuțiile cu privire la federalismul european au în vedere, deseori, transformarea UE într-un stat federal, federalismul, ca principiu de organizare a autorității și puterii politice, nu este, în mod necesar, legat de ideea de stat[5]" spune un autor. Cu siguranță, fondatorii Comunității

---

[1] K. Dirks, *The Market Citizen: Economic Integration and Citizenship in the European Union*, Columbia University, Graduate Student Conference, 14 April 2005, disponibil online pe *www.columbia.edu/cu/polisci/pdf-files/dirks.pdf*, pp. 6-7.

[2] *Ibidem*.

[3] W. Riker, *Federalism*, în „*Handbook of Political Science*, vol. 5: *Governmental Institutions and Processes*", Ed. Greenstein and Polsby (Reading: Addison – Wesley, 1975), p. 101, citat de K. Dirks, *op. cit.*, pp. 7-8.

[4] *Ibidem*.

[5] D. Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Second Edition, New York: Grove's Dictionaries, 1994, p. 12, citat de T. Börzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, publicat de The Federal Trust for Education and Research, 2003, p. 2.

Europene nu au anticipat o structură cu adevărat federală. Inițial, Comunitatea Europeană a fost creată și conceptualizată, în primul rând, ca fiind circumscrisă funcțional unei organizații de integrare economică, bazată nici pe granițe teritoriale fixe, nici pe o legătură directă dintre cetățeni și instituțiile sale[1], afirmă H.D. Ipsen. Cu toate acestea, instituțiile europene[2] au conținut dintotdeauna elemente federale. Astfel, UE a devenit o comunitate politică cu puteri de reglementare și cu un mecanism adecvat, definit teritorial, de excludere și includere (cetățenia europeană). În prezent, potrivit autorilor Herman Bakvis, William M. Chandler, UE are, așadar, destul de multe trăsături specifice sistemului federal: cel puțin două niveluri de guvernare; competențe partajate și principiul subsidiarității; principiul priorității ordinii juridice a UE asupra ordinilor juridice naționale; adoptarea deciziilor cu votul majorității; revizuirea tratatelor nu poate fi unilaterală; alegerea directă a Parlamentului European; Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), în calitate de „arbitru[3]".

Una dintre primele manifestări ale modelului statului federal (american) pentru construirea Europei este prezentă în discursul lui W. Churchill, ținut la Zürich, la 19 septembrie 1946, discurs în care susținea că trebuie create „un fel de State Unite ale Europei"[4]. Această declarație politică este urmată, la 9 mai 1950, de Declarația ministrului de externe al Franței, Robert Schuman. Aceasta din urmă prevede că, „prin controlul producției de bază și prin instituirea unei Înalte Autorități, ale cărei decizii vor uni Franța, Germania și alte state membre, *„această propunere va conduce la crearea unei prime baze concrete a federației europene, indispensabile*

---

[1] H.P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht. Tübingen, Mohr*, 1972, p. 196, citat de T. Börzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, publicat de The Federal Trust for Education and Research, 2003, p. 2.

[2] De exemplu, Înalta Autoritate a CECO nu era o instituție interguvernamentală executivă, ci deținea puteri autonome și era responsabilă în fața Adunării Comune.

[3] H. Bakvis, W.M. Chandler, eds. 1987, *Federalism and the Role of the State,* Toronto: University of Toronto Press și Wheare, Kenneth C. 1963; *Federal Government*, 4th ed. London, New York: Oxford University Press, citați de T. Börzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, publicat de The Federal Trust for Education and Research, 2003, pp. 2-3.

[4] *http://www.ena.lu/address_given_winston_churchill_zurich_19_september_1946-2-8992.*

pentru menținerea păcii" (s.n.)[1]. Construcția Europei pe metoda funcționalistă a constituit însă un impediment important în dezvoltarea unei concepții federale a Europei. Astfel, potrivit doctrinei de specialitate, „integrarea pe sectoare economice, apoi pe domenii de competență se îndepărtează de actul politic și juridic federal necesar pentru constituirea unui stat federal. În consecință, evoluția CE și, ulterior, a UE nu au fost supuse în mod direct modelului statului federal, chiar dacă referiri la acesta au apărut în doctrina de specialitate"[2]. Cu toate acestea, voința în acest sens a celor care au gândit Comunitatea Europeană nu a dispărut, Jacques Robert, constituționalist francez, subliniind, în anul 1998, faptul că: „ne îndreptăm, fie că vrem, fie că nu, către o structură care va fi din ce în ce mai mult una federală"[3]. Ideea federală este, așadar, încă prezentă, chiar dacă rămâne, deocamdată, în fază de proiecte pe termen lung, dar este afirmată din ce în ce mai des de doctrină[4].

În ceea ce privește dezbaterile instituționale, potrivit lui Gilles Andréani, acestea opun două curente, pe de o parte, cel al federaliștilor, partizanilor unei Europe supranaționale și, pe de altă parte, cel al apărătorilor unei Europe a statelor sau pur și simplu ai unor instituții intergovernamentale. Susținătorii primului curent[5] pun accentul pe aspecte, precum: integrarea, extinderea competențelor UE, metoda Monnet, rolul Comisiei și al Parlamentului European; adepții celuilalt curent[6] văd Europa acționând sub mandatul și controlul statelor, acestea din urmă limitându-i competențele și dominându-i instituțiile, prin intermediul Consiliului

---

[1] R. Tinière, *L'accélération de la constitutionnalisation de l'Europe: prémices de la création d'un État fédéral européen ou structuration accrue de l'espace européen?*, pe *http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes3/TINIERE.pdf*, p. 4.

[2] *Ibidem*, p. 5.

[3] R. Jacques, *Perspectives pour demain,* La Constitution face à l'Europe, actes du colloque du 16.12.1998, La documentation française, 2000, p. 67, citat de R. Tinière, *op. cit.*, p. 5.

[4] R. Tinière, *op. cit.*, p. 5.

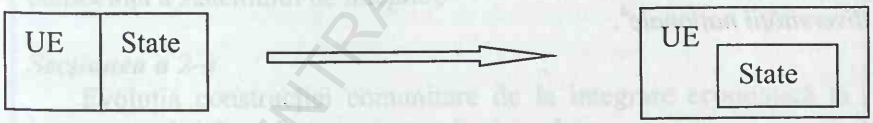
[5] De exemplu, Schuman, Monnet, Hallstein, Luns, Delors (G. Andréani, *Le fédéralisme et la reforme des institutions européennes,* publicat pe *http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001353.pdf*, p. 1).

[6] de Gaulle, M. Thatcher și succesorii lor, eurosceptici englezi sau suveraniști francezi, fără a uita electoratul danez (potrivit lui G. Andréani, *op. cit.*, p. 1).

și Consiliului European, iar Comisiei oferindu-i doar un rol tehnic și Parlamentul European fiind perceput ca un rău necesar[1].

Apreciem că analiza lui Robert Schütze referitoare la natura federală a Uniunii și modul de distribuire a competențelor în cadrul său este una convingătoare, motiv pentru care, în continuare, vom face unele trimiteri la aceasta. Astfel, potrivit autorului, natura Uniunii Europene a reprezentat o problemă pentru ultima jumătate de secol și nu va putea fi rezolvată printr-un mod de gândire care ar reduce lumea la state suverane.[2] În istoria SUA au devenit proeminente două filozofii ale federalismului, și anume: federalismul dualist și cel cooperativ. *Federalismul dualist* este bazat pe ideea suveranității duale: guvernul federal și guvernele statale sunt co-egali „suverani" și fiecare acționează independent, într-o sferă separată. *Federalismul cooperativ* se bazează pe ideea că ambele guverne lucrează împreună: sunt părți complementare într-o sferă juridică pe care o împart. Schütze oferă și o imagine grafică în acest sens[3]. Diferența dintre cele două este una *structurală* și ține de *modul* de împărțire a puterii și nu de centralizare sau descentralizare[4].

*Federalism dualist* *Federalism cooperativ*




În opinia autorului, Uniunea Europeană a evoluat de la federalismul dualist la cel cooperativ[5]. Trei elemente au determinat trecerea menționată. Primul se referă la faptul că tot mai multe domenii aflate în competența exclusivă a statelor au trecut în competența Uniunii. Al doilea aspect este în legătură cu declinul exclusivității legislative; astfel, potrivit

[1] G. Andréani, *op. cit.*, p. 1.

[2] R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Ed. Oxford Studies in European Law, 2009, p. 345.

[3] R. Schütze, *op. cit.*, p. 348.

[4] *Ibidem*, p. 352.

[5] *Ibidem*, p. 346.

sistemului dualist, federația și statele sale nu legiferează niciodată în același domeniu în același timp, însă, conform funcționării federalismului cooperativ, cele două niveluri guvernamentale cooperează prin stabilirea unor reguli juridice complementare în cadrul fiecărui domeniu. În acest context, armonizarea permite existența legilor naționale complementare, standardul comunitar nemaifiind perceput ca excluzând invariabil statele membre în cadrul domeniului său de aplicare. Ultima dovadă a trecerii către federalismul cooperativ este consacrarea, la nivel constituțional, a principiului *subsidiarității*, care este esența acestui tip de federalism[1]. Potrivit subsidiarității, competențele trebuie alocate în funcție de capacitatea de rezolvare a problemelor: problemele europene au nevoie de o soluție europeană, cele naționale – de una națională. Astfel, prezența „competențelor complementare", alături de principiul subsidiarității[2], reprezintă în sine, potrivit lui R. Schütze, o opțiune substanțială constituțională în favoarea filozofiei federalismului cooperativ[3]. Autorul concluzionează în sensul că, în contextul în care principiile federale se presupune că au rolul de a găsi unitatea în diversitate, *federalismul cooperativ este „varianta cea mai adecvată de federalism"*, care exprimă cel mai bine ideea *unității în diversitate*. În acest context, trebuie precizat că *cele mai multe legi europene creează un cadru normativ uniform care permite manifestarea diversității naționale*[4].

[1] Spre deosebire de cel dualist, în care de esența sa este să regăsim principiul *enumerării*.

[2] Potrivit lui R. Schütze, exclusivitatea UE este salvgardată prin rezervarea pentru statele membre a unor sarcini *funcționale în cadrul* domeniilor respective (*op. cit.*, p. 351).

[3] R. Schütze, *op. cit.*, pp. 347-348.

[4] *Ibidem*, p. 351.

# CAPITOLUL I

# DE LA COMUNITĂŢI EUROPENE LA UNIUNE EUROPEANĂ – ASPECTE EVOLUTIVE ŞI CONCEPTUALE CU PRIVIRE LA APARIŢIA IDEII DE UNITATE, LA NIVEL EUROPEAN[1]

*Secțiunea 1*

Noutatea conceptului de integrare propus de Comunitățile Europene și specificitatea ordinii juridice a Comunităților Europene ca o consecință a sistemului de integrare

1.1. Globalizare/Mondializare-Regionalizare

1.2. Cooperare-Integrare

1.3. Integrarea în cadrul Comunităților Europene

1.4. Specificitatea ordinii juridice a Comunităților Europene ca o consecință a sistemului de integrare

*Secțiunea a 2-a*

Evoluția construcției comunitare de la integrare economică la integrare politică – efecte asupra ordinii juridice

*Secțiunea a 3-a*

Istoricul apariției construcției comunitare

Având în vedere faptul că instrumentele juridice ale Uniunii Europene au fost create pentru a răspunde unor nevoi concrete și adaptate unui anumit sistem de funcționare a Comunităților Europene și, apoi, a Uniunii Europene, vom începe analiza prin a prezenta contextul politic și economic

[1] Secțiune preluată din M.A. Dumitrașcu, *Dreptul Uniunii și specificitatea acestuia*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, pp. 17-44.

care a condus la constituirea Comunităților Europene și, odată cu acestea, a unei ordini juridice cu un conținut specific. În acest scop, prezentarea debutează cu precizarea realităților legate de conceptele de globalizare-regionalizare, pe de o parte, și cooperare-integrare, pe de altă parte.

## *Secțiunea 1*

## *Noutatea conceptului de integrare propus de Comunitățile Europene și specificitatea ordinii juridice a Comunităților Europene ca o consecință a sistemului de integrare*

La sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, pe continentul european, toate eforturile au fost îndreptate către realizarea păcii, existând convingerea că numai *unificarea europeană* poate conduce la sfârșitul unei istorii marcate de distrugere umană, economică și politică. Apare, astfel, un puternic curent în sensul creării în Europa a unor organizații internaționale ca metode sigure de colaborare între state, în domeniul economic, politic sau militar.

Așa cum vom vedea, statele aveau de ales, în principal, între două forme de funcționare a organizației interguvernamentale, și anume: *cooperarea* și *integrarea*, ca metode de colaborare între state în cadrul organizațiilor internaționale interguvernamentale, fiecare având caracteristici și consecințe proprii.

### 1.1. Globalizare/Mondializare-Regionalizare

Încă de la început, precizăm faptul că analiza celor două concepte trebuie să aibă în vedere contextul în care au apărut, și anume fenomenul de **globalizare** existent la nivel mondial[1]. Astfel, „globalizarea reflectă

[1] Pentru unele considerații privind termenii și fenomenele *globalizare* și *mondializare*, a se vedea *http://fr.wikipedia.org/wiki/Mondialisation* [„Din punct de vedere etimologic, lumea (universul), (*monde* –univers – în fr.) și globul sunt destul de aproape pentru ca mondializarea și globalizarea să fie sinonime în folosirea lor inițială în limba franceză (1964 pentru primul, 1965 pentru al doilea). Cu toate acestea, apropierea termenului «globalizare»

procesul de creştere a interdependenţelor dintre economiile şi societăţile naţionale, prin tendinţa acestora de a se insera într-un ansamblu caracterizat de unitate prin diversitate[1]". „Globalizarea reprezintă o realitate, prezentând cele mai diverse aspecte şi având consecinţe de la libera circulaţie a bunurilor şi a persoanelor până la aceea a ideilor şi informaţiilor. Globalizarea a devenit o realitate în momentul în care a fost conştientizată existenţa unor „bunuri comune" şi necesitatea gestionării acestora la nivel global[2]". Astfel, au fost înfiinţate organizaţii internaţionale cu vocaţie universală care să poată rezolva problemele globale ale omenirii3. În plus, momentul căderii Cortinei de Fier a marcat, practic, începutul unui proces nou, de redefinire a scenei internaţionale, în care se afirmă, concomitent şi la fel de puternic, două tendinţe contrare: globalizarea şi regionalizarea[4].

Regionalizarea este un fenomen care nu caracterizează numai continentul european, ci şi alte regiuni, de exemplu, America şi Asia. Iată câteva exemple: în anul 1994, se constituie zona de liber-schimb NAFTA (SUA, Canada şi Mexic); în anul 1995 sunt puse bazele uniunii vamale MERCOSUR (Argentina, Brazilia, Paraguay, Uruguay, Chile); în 1996 – uniunea vamală Grupul Andin (existent încă din 1969) (Bolivia, Columbia, Peru, Ecuador, Venezuela); în 1967 – zona de liber-schimb ASEAN şi APEC – formă de colaborare alcătuită din: statele membre NAFTA şi ASEAN, precum şi Chile, China şi Hong Kong.

---

de limba engleză şi specificitatea termenului «mondializare» au condus la o diferenţă semantică. În limba franceză, termenul de «globalizare» înseamnă extinderea presupusă a raţionamentului economic la toate activităţile umane şi evocă limitarea acesteia la globul terestru. Termenul de «mondializare» înseamnă extinderea la nivel planetar a schimburilor, fie ele culturale, politice, economice sau de altă natură. (...) Unii văd în termenul de «globalizare» simpla traducere a termenului din limba engleză în limba franceză, globalizarea fiind sinonimă cu mondializarea. Alţii văd o diferenţă în natură între cei doi termeni şi consideră globalizarea ca o etapă după mondializare, care o depăşeşte şi constituie o dizolvare a identităţilor naţionale şi eliminarea frontierelor în cadrul reţelelor de schimb la nivel mondial." – s.n.].

[1] M. Coşea, *Economia integrării europene*, Ed. Tribuna Economică, Bucureşti, 2004, p. 17.

[2] *Ibidem*, p. 21.

[3] Instituţiile specializate ale ONU, GATT, OMC, instituţiile financiar-bancare internaţionale etc.

[4] *Ibidem*, pp. 21-22.

**Concluzia** care se impune, potrivit lui M. Coșea, este aceea că între globalizare și regionalizare există un raport de cauzalitate reciprocă, cea din urmă fiind, în același timp, premisă și consecință a primei. De asemenea, regionalizarea reprezintă un stimulent pentru consolidarea forței concurențiale la nivel local, dar și o trambulină pentru lansarea pe piața mondială globalizată[1].

## 1.2. Cooperare-Integrare

Potrivit autorilor francezi D. Carreau și P. Juillard[2], „frontiera reprezintă o manifestare concretă a exclusivității teritoriale a unui stat și, prin urmare, reprezintă un obstacol natural, care îngreunează sau chiar împiedică schimburile economice internaționale. Frontiera constituie o realitate din punct de vedere istoric, juridic și politic, însă, pe plan **economic**, aceasta apare, adesea (și cu atât mai mult astăzi), ca fiind artificială"[3]. Potrivit lui J. Pelkmans, nu există motive *a priori* pentru a considera că frontierele economice coincid cu cele teritoriale: „statele sunt demarcate de frontiere teritoriale, în timp ce economiile – de frontiere economice"[4]. Astfel, Comunitatea Europeană s-a transformat progresiv într-o *piață unică,* caracterizată prin „înlăturarea, între statele membre, a obstacolelor din calea liberei circulații a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor"[5].

Alături de argumentul economic în favoarea regrupării statelor aflate în apropiere din punct de vedere geografic, există și argumente **politice**[6] importante, potrivit autorilor D. Carreau și P. Juillard, care militează în același sens. În acest fel, apar o serie de întrebări, precum: „cel mai sigur factor de pace între respectivele state nu-l constituie, oare, integrarea economiilor naționale? Ar mai avea sens, deci, declararea războiului

---

[1] *Ibidem*, p. 110.

[2] D. Carreau, P. Juillard, *Droit international économique*, ed. a 4-a, LGDJ, 1998, pp. 282-283.

[3] D. Carreau, P. Juillard, *op. cit.*, pp. 282-283.

[4] J. Pelkmans, *Integrare europeană. Metode și analiză economică,* ed. a 2-a, IER, 2003, p. 3.

[5] Art. 3c TUE.

[6] D. Carreau, P. Juillard, *op. cit.*, pp. 283-284.

unuia dintre cei mai buni clienţi?". Astfel, potrivit autorilor francezi menţionaţi[1], „integrarea economică se sprijină, întotdeauna, pe o anumită formă de integrare politică şi apare ca fiind cel mai important garant al relaţiilor pacifiste". „Pacea prin intermediul integrării economice a fost scopul esenţial al întregii filozofii a lui Jean Monnet, aflându-se la baza construcţiei europene de după război"[2].

Prin urmare, considerăm că logica integrării europene este federalismul economic[3], în care realizarea unei pieţe unice între statele membre presupune o veritabilă armonizare a ansamblului condiţiilor producţiei şi circulaţiei persoanelor, bunurilor şi serviciilor. O asemenea armonizare nu se poate realiza decât dacă statele membre sunt de acord să recurgă la transferurile necesare de competenţă/suveranitate în favoarea organizaţiei de integrare. Uniunea economică are, prin urmare, implicaţii politice. Din acest punct de vedere, exemplul Uniunii Europene este cel mai valoros: de la simpla piaţă comună, potrivit Tratatului de la Roma din anul 1957, Comunitatea Europeană s-a orientat, prin Tratatul de la Maastricht, către instituirea unei uniuni economice şi monetare, prin crearea monedei unice; conotaţia federală este şi aici evidentă.

Integrarea diferă, deci, potrivit autorilor Claude-Albert Colliard şi Louis Dubouis, de simpla cooperare[4], prin faptul că „prima reprezintă un proces de unificare; consecinţa imediată este aceea că integrarea nu se poate realiza prin recurgerea la metodele clasice ale cooperării între state, metode care se întemeiază, în principal, pe acordul unanim al statelor (consens); trebuie să se recurgă la procedee mult mai energice şi mai constrângătoare pentru state, în cadrul unei organizaţii pe care o putem califica ca fiind o organizaţie supranaţională". În legătură cu acest tip de organizaţie, remarcăm unele elemente specifice organizaţiei de integrare, precum: unele competenţe (dintre care unele strâns legate de ceea ce înseamnă suveranitatea unui stat, precum domeniul monetar sau fiscal) sunt atribuite organizaţiei internaţionale; autonomia organelor de decizie

[1] *Ibidem.*

[2] J. Pelkmans, *op. cit.*, p. 3.

[3] Pentru detalii, a se vedea şi J. Pelkmans, *op. cit.*, pp. 12-13.

[4] C.A. Colliard, L. Dubouis, *Institutions internationales*, ed. a 10-a, Ed. Dalloz, 1995, p. 171.

în raport cu guvernele statelor membre; competența instituțiilor de a adopta acte juridice ce pot fi impuse și statelor care au votat împotrivă și efectul direct al normelor juridice ale organizației în dreptul intern al statelor membre. În general, organizațiile de integrare beneficiază de mijloace de acțiune mult mai eficiente decât cele de care dispun organizațiile de cooperare[1], consideră autorii.

Cu toate acestea, trebuie să menționăm, potrivit acelorași autori, și faptul că între cele două tipuri de organizații[2] există și asemănări, cum ar fi: ambele sunt constituite în temeiul unui tratat internațional; anumite elemente caracteristice organizației de integrare se pot regăsi în cadrul celeilalte și, în plus, de exemplu, Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), în vechea formă și parțial și în cea de după Lisabona, este dovada faptului că UE folosea/folosește și proceduri proprii simplei cooperări: în cadrul PESC și JAI/CPJMP (acest din urmă domeniu fiind „comunitarizat" după Lisabona).

De-a lungul timpului, integrarea a primit mai multe *definiții*, dintre care o amintim pe aceea potrivit căreia „integrarea presupune eliminarea frontierelor economice între două sau mai multe economii, frontiera economică fiind orice demarcație peste care mobilitatea efectivă sau potențială a bunurilor, serviciilor și factorilor de producție, precum și a fluxurilor de comunicații este relativ scăzută[3]". Potrivit lui J. Pelkmans, integrarea economică presupune eforturi de reducere sau eliminare a rolului de frontiere economice al frontierelor teritoriale între statele Europei. Totuși, spune autorul, demarcațiile între economiile naționale pot exista sub forma barierelor naturale care determină costuri mari legate de infrastructură, comunicații și transport, a disparităților în ceea ce privește gradul de dezvoltare sau a comportamentului anticoncurențial[4].

Unificarea europeană gravitează în jurul celor două concepte: integrare-cooperare. Din punct de vedere etimologic, noțiunea de „integrare" provine din limba latină: *integro, integrare,* care are sensul de *a constitui*

---

[1] *Ibidem*, p. 171
[2] *Ibidem*, p. 172.
[3] J. Pelkmans, *op. cit.*, pp. 2-3.
[4] *Ibidem*, p. 3.

*un întreg, de a restabili, a întregi, a pune la un loc părţi componente într-un tot unitar.*

Istoria integrării europene este marcată de înfruntarea dintre două concepţii fundamentale[1]. Astfel, potrivit lui Draus Franciszek, „pentru unii, a gândi despre Europa înseamnă a gândi, înainte de toate, la independenţă, autonomie şi putere a acestui continent şi, din această perspectivă, Europa devine subiect, personalitate şi identitate. Pentru alţii, dimpotrivă, aceasta constituie, în primul rând, un spaţiu geografic în care organizarea trebuie să fie sursă de bunăstare pentru cetăţeni; această a doua viziune a dominat ideea de integrare. Ţările din Europa Centrală şi de Est oferă acestei idei o semnificaţie deosebită istorică, politică şi morală. Într-o abordare poloneză[2], de exemplu, integrarea europeană este considerată un proces care a început la începutul anilor '50 ai secolului al XX-lea în numele solidarităţii europene şi care, ulterior, s-a dezvoltat până la formele sale politice şi instituţionale actuale, graţie solidarităţii. Potrivit acestei abordări, solidaritatea apare ca fiind un principiu fondator al integrării sau un principiu cu valoare supremă al politicii europene, care va trebui să orienteze şi în viitor politica UE".

## 1.3. Integrarea în cadrul Comunităţilor Europene

În anul 1945, Winston Churchill descria Europa ca fiind „un morman de ruine, un osuar, un teren de propagare a ciumei şi urii"[3]. „Pacea şi prosperitatea Uniunii Europene de astăzi nu trebuie să ne determine să uităm ce a fost Europa în urma a două conflicte mondiale", spune autorul Nicolas Moussis[4].

Aşa cum susţinea Jean Monnet, preşedintele planificării din Franţa în anii '50, citat de N. Moussis, „Uniunea între persoane şi colectivităţi

---

[1] D. Franciszek, *L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent? Les PECO et les finalités politiques de l'intégration européenne*, Études et Recherches no. 32, februarie 2004, Groupement d'études et de recherches „Notre Europe", pp. 1-4.

[2] D. Huebner, ministrul polonez al afacerilor europene, *Confrontations*, august-septembrie 2003, Paris, p. 14.

[3] *„un amas de décombres, un charnier, un terrain de propagation de la peste et de la haine"*, N. Moussis, *Guide des politiques de l'Europe*, ed. a 5-a, Ed. Pedone, 2001, p. 5.

[4] A se vedea N. Moussis, *op. cit.*, pp. 5-6.

nu este naturală: ea nu poate fi decât rezultatul unui demers intelectual ... având ca punct de plecare constatarea necesității de schimbare ... Esențial este să existe, între persoane și colectivități, interese comune"[1].

„În Declarația istorică din 9 mai 1950, Robert Schuman, ministrul afacerilor externe al Franței, spunea: «Europa nu se va face dintr-o dată și nici printr-o construcție de ansamblu. Ea se va face prin realizări concrete, creând în primul rând o solidaritate de fapt.» Schuman a optat, deci, pentru metoda funcționalistă de integrare europeană și nu cea constituționalistă, bazată pe crearea unei federații. Aceasta însemna că statele europene, care tocmai își recâștigaseră suveranitatea națională nu trebuiau să o abandoneze imediat și în întregime în favoarea unui stat federal european. Ele trebuiau doar să renunțe la dogma indivizibilității suveranității. Era vorba, așadar, de reducerea progresivă a contradicției existente între integrarea europeană și independența națională. Robert Schuman propunea, prin urmare, crearea unei piețe comune în două sectoare economice importante, folosite până atunci în scopuri militare: cărbune și oțel. Se preconiza un anumit transfer de competențe către o Înaltă Autoritate independentă, deci cooperarea dintre statele membre în aceste sectoare trebuia să aibă o natură complet diferită de cea existentă în cadrul organizațiilor internaționale clasice"[2].

Analizând etapele prin care a trecut Comunitatea Europeană și pe care și le propune pentru viitor, în ceea ce privește procesul de integrare, nu putem să nu remarcăm existența în doctrină a mai multor teorii, concepții, etapizări și denumiri date momentelor succesive ale **integrării economice europene**. Dintre toate aceste variante, o vom analiza pe aceea care pornește de la **definiția oferită de Curtea de Justiție a Comunităților Europene** (CJCE). Așa cum se știe, această instituție jurisdicțională are un rol extrem de important prin faptul că are drept misiune pe aceea ca dreptul comunitar/unional să fie interpretat și aplicat în conformitate cu Tratatele, astfel încât soluția dată de Curte să fie singura valabilă și obligatorie pentru toate instituțiile comunitare/ale Uniunii Europene, statele membre și resortisanții acestora. Acesta este motivul pentru care considerăm că, încă de la început, trebuie să precizăm faptul că instanța de la

[1] N. Moussis, *op. cit.*, p. 6.
[2] N. Moussis, *op. cit.*, p. 7.

Luxemburg a definit piaţa comună astfel: **„piaţa comună** vizează eliminarea tuturor obstacolelor din calea schimburilor comunitare, în vederea fuzionării pieţelor naţionale într-o **piaţă unică**, realizându-se condiţii apropiate pe cât posibil de cele ale unei veritabile **pieţe interne**"[1]. La o atentă analiză a definiţiei, observăm că aceasta conţine, fără echivoc, etapele integrării economice: s-a pornit de la zona de liber schimb (1958), evoluându-se prin acumulări constante către următoarele etape: uniune vamală (iulie 1968), piaţă comună (1973), piaţă unică (decembrie 1992), uniune economică şi monetară/piaţă internă (ianuarie 2002). Remarcăm faptul că fiecare nouă etapă aduce realizări noi, iar orice progres se bazează pe acumulările anterioare.

În opinia autorului Nicolas Moussis, „integrarea economică reprezintă, pentru state, o experienţă unică; unică prin obiectivele sale – stabilirea fundamentului unei *uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele europene*, prin instituţiile sale, fără egal în alte organizaţii internaţionale şi, în fine, prin realizările sale – niciodată în istoria umanităţii naţiuni diferite nu au colaborat atât de intens, nu au pus în aplicare atâtea politici comune şi nu au apropiat, în atât de scurt timp, moduri de viaţă şi situaţii economice atât de diverse la început"[2]. Potrivit aceluiaşi autor, „specificul edificiului comunitar constă, aşadar, în originalitatea şi simplitatea sa". Metoda de realizare aleasă – integrarea voluntară a statelor – reprezenta o noutate. Dacă ea pare simplă în teorie, este totuşi destul de dificilă punerea sa în practică. „Simplitatea metodei de integrare garantează soliditatea edificiului comunitar", adaugă autorul: „legăturile deja realizate între state sunt atât de solide, încât nu pot fi rupte decât cu costuri economice şi politice enorme, statele în cauză devenind izolate"[3]. Cu toate acestea, aşa cum ştim, tratatele prevăd, după Lisabona, posibilitatea statelor de a se retrage din Uniunea Europeană.

Trebuie să menţionăm însă faptul că edificiul comunitar are şi imperfecţiunile sale, care rezidă, în special, în dificultatea de a concilia

---

[1] Hotărârea CJCE, *Gaston Schul Douane Expediteur BV c. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Roosendaal,* 15/81, 1982, pct. 33, menţionată şi de N. Moussis, *op. cit.*, p. 64.

[2] N. Moussis, *op. cit.*, p. 3.

[3] *Ibidem*, p. 4.

diferitele interese naționale. Construcția europeană se confruntă, de asemenea, cu o problemă delicată: concilierea între suveranitatea națională și integrarea supranațională, cele două realități regăsindu-se în cadrul *Uniunii Europene cu cei trei piloni*, existente în această formă până la 1 decembrie 2009 și care continuă, din anumite puncte de vedere, și după această dată. După mai bine de cinci decenii de integrare europeană, trecând prin elaborarea de tratate, modificarea acestora, critici, compromisuri, incertitudini, crize și eșecuri, în UE există, fără îndoială, potrivit lui O. Bibere, și multe realizări: libertatea de circulație, politicile comune, moneda unică, instituțiile, bugetul constituit din resurse proprii, ordinea juridică, imnul, drapelul, deviza comună, cetățenia europeană, inițiativele europene, ajutoarele economice, ajutoarele umanitare ș.a.[1].

Potrivit aceluiași autor, Europa nu este simplă, iar integrarea i-a creat multe fețe[2]: Europa cu mai multe viteze, Europa à la carte, Europa cu geometrie variabilă, Europa cu nucleu dur. Și atunci, spune autorul Octav Bibere, este firesc să ne întrebăm: „Ce fel de Europă?"[3]. Trebuie să avem încredere în generozitatea principiilor, încercărilor și succeselor europene; dar, în același timp, trebuie să nu uităm că „schimbările la scară mare își au, însă, și hazardul și alchimia lor greu deslușibile"[4].

Prin compararea Comunităților Europene/UE cu alte organizații internaționale, observăm că diferitele stadii în evoluția construcției comunitare coincid cu nivelurile de integrare/cooperare ale altor organizații. Eșecurile comunitare au fost depășite, într-un fel sau altul, mai devreme sau mai târziu. Analizând, în timp, soluțiile aplicate și rezultatul lor, se poate acumula o experiență bogată doar prin simpla observare a unei organizații care a avut inițiativa să atingă un nivel de integrare avansat, deși, este adevărat, încă imperfect, de aici și provocarea acestui proces complex. Organizații din Africa, America ori Asia, care recurg la modelul comunitar, au avantajul că, încă de la început, cunosc consecințele alegerii unei căi sau a alteia, învățând din istoria UE, cu atât mai mult cu cât istoria, se știe, este una ciclică, aceleași crize putând reapărea la un

[1] O. Bibere, *Uniunea Europeană între real și virtual,* Ed. All, București, 1999, p. 260.
[2] *Ibidem*, p. 261 și urm.
[3] *Ibidem*, p. 267.
[4] *Ibidem*, p. 266.

interval de timp; folosind experienţa şi istoria Comunităţilor Europene, celelalte organizaţii nu mai pot fi luate prin surprindere.

## 1.4. Specificitatea ordinii juridice a Comunităţilor Europene ca o consecinţă a sistemului de integrare

Dreptul comunitar/dreptul Uniunii Europene reprezintă un sistem juridic autonom, integrat (automat) dreptului intern al statelor membre, acest principiu antrenând consecinţe practice extrem de importante[1], potrivit lui P. Manin.

Pentru a înţelege raţionamentul care a condus la realizarea sistemului de integrare, precum şi modul în care funcţionează acest sistem şi se reflectă asupra modului de adoptare, dar mai ales de aplicare a actelor normative, trebuie să privim retrospectiv, pentru a observa ce se dorea prin crearea unei Comunităţi Europene şi care era modelul disponibil la acea vreme în materie de organizaţii internaţionale.

Astfel, în anul 1950, când Robert Schuman primeşte de la omologii săi din Marea Britanie şi SUA misiunea de a identifica o soluţie pentru a readuce Germania în concertul occidental, deoarece lăsată izolată ar fi reprezentat un potenţial pericol împotriva păcii, în realitate, se dorea crearea unui cadru capabil să controleze, într-un mod rezonabil, Germania, control pe care ea însăşi să îl accepte.

Modelul de organizaţie internaţională avut la dispoziţie, deoarece s-a pornit de la premisa că viitoarea colaborare cu Germania va lua această formă, era acela al *cooperării,* sistem care funcţionează, sintetic prezentat, astfel: statele membre trimit proprii reprezentanţi în organismele organizaţiei respective, care au rolul de a adopta decizii, acte normative. Principala problemă însă era aceea a aplicării acestor decizii internaţionale la nivel intern, în dreptul statelor membre. În cazul cooperării, este necesar ca legislaţia internaţională (în forma negociată de reprezentanţii statelor) să fie ratificată potrivit procedurilor constituţionale interne, existând, evident, posibilitatea să fie refuzată ratificarea. Altfel spus,

[1] P. Manin, *Les Communautés européennes. L'Union européenne,* ed. a 4-a, Études internationales no. 6, Ed. Pedone, 1998, pp. 309-313.

sistemul cooperării oferă statului posibilitatea ca, la nivel intern, prin parlament, să hotărască dacă aplică sau nu actul internațional negociat și semnat de guvern în cadrul organizației.

Revenind la contextul anului 1950, trebuie spus că acest sistem (al cooperării) nu era cel adecvat scopului urmărit, și anume controlul Germaniei, pentru că i se dădea acesteia posibilitatea ca, prin parlamentul propriu, să refuze o decizie luată în cadrul organizației. Era deci imperativ să se găsească o soluție care să nu cunoască acest obstacol. Jean Monnet a găsit varianta cea mai potrivită: eliminarea necesității ratificării interne a instrumentului juridic internațional. Apare astfel ceea ce numim *integrare*, sistem care presupune, din punctul de vedere al tehnicii normative, faptul că dreptul Uniunii Europene, în domeniile precizate, face parte automat, din momentul intrării sale în vigoare, din ordinea juridică internă a statului membru, căruia îi este interzisă, practic, ratificarea.

Iată, deci, că, pentru a servi unui anumit scop, a fost gândită o metodă, care, la prima vedere, pare o soluție evidentă, simplă, dar care a avut nevoie de acceptul politic al statelor, pentru că, alături de acest mecanism tehnico-normativ, regăsim un transfer de suveranitate la nivel supranațional, aspect destul de delicat, în special într-o perioadă în care statele tocmai își câștigaseră, cu greu și în urma a două conflicte mondiale, suveranitatea.

Totul a început cu un domeniu limitat, dar sensibil din punct de vedere strategic, și anume: cărbunele și oțelul, însă, de-a lungul timpului, o dată cu înființarea Comunității Economice Europene, aceasta și-a afirmat puternic vocația către o integrare cvasi-generală, adică în tot mai multe domenii decizia se lua la nivel supranațional, legislația comunitară fiind integrată automat în dreptul intern al statelor membre.

Astfel, în teoria dreptului comunitar/dreptului Uniunii Europene regăsim trei principii esențiale, toate fiind efectele sistemului de integrare ce îi conferă trăsătura autonomiei, și anume: principiul aplicabilității imediate, directe și prioritare a dreptului comunitar/dreptului UE în ordinea juridică internă statală. Aceste principii au fost afirmate în jurisprudența CJCE, care a pornit de la următorul raționament: „instituind o Comunitate (...) cu puteri reale provenite din limitarea competențelor

sau din transferul de atribuţii de la state la Comunitate, acestea au limitat, în domenii restrânse, drepturile lor suverane şi au creat astfel un sistem de drept aplicabil resortisanţilor lor şi lor înşeşi"[1].

„Pentru prima oară, relaţiile tradiţionale dintre state s-au transformat. După metodele trecutului, chiar atunci când statele europene sunt convinse de necesitatea unei acţiuni comune, chiar atunci când pun pe picioare o organizaţie internaţională, ele îşi rezervă deplina suveranitate. În consecinţă, organizaţia internaţională nu poate nici să decidă, nici să execute, ci doar să adreseze statelor recomandări. Aceste metode sunt incapabile să elimine antagonismele noastre naţionale, care se accentuează inevitabil atâta timp cât suveranităţile naţionale nu sunt depăşite."[2]

## *Secţiunea a 2-a*

## *Evoluţia construcţiei comunitare/europene de la integrare economică la integrare politică – efecte asupra ordinii juridice*

*L'Europe doit retrouver sa foi dans sa propre grandeur et se lancer dans une nouvelle aventure en commun – la mise en œuvre d'une entité politique.*[3]
*(Raportul Comitetului Dooge, Preambul)*

Potrivit autoarei Éva Bóka[4], „supranaţionalismul reprezintă cea mai importantă realizare a procesului de integrare europeană început în anul 1950. (...) Supranaţionalismul reprezintă o cooperare organizată între state aflate sub coordonarea unor instituţii supranaţionale independente şi pierzându-şi suveranitatea în domeniile în care aleg să o transfere. (...) În realitate, Uniunea Europeană este un nou tip de uniune de state

[1] Hotărârea CJCE, 15 iulie 1964, *Costa c. ENEL*, 6/64.

[2] J. Monnet, *Sesiunea extraordinară a Adunării Comune*, Strasbourg, 30 noiembrie 1954.

[3] „Europa trebuie să-şi regăsească încrederea în propria sa grandoare şi să se lanseze într-o nouă aventură în comun – crearea unei entităţi politice".

[4] É. Bóka, *Rethinking European Supranationalism in a Historical Perspective (Discussion Paper)*. Grotius: The Journal of the Institute of International Studies of the Corvinus University of Budapest, 2008, *http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=TJCVQS*, p. 1.

interguvernamental-supranațională, caracterizată de dihotomia supranaționalului versus interguvernamentalul. (...) Apariția supranaționalismului în Europa are o istorie lungă motivată de ideea unei „peaceful World federation"[1].

Astfel, mai spune autoarea, „federaliștii au continuat să se lupte de-a lungul timpului pentru consolidarea instituțiilor supranaționale (Comisia, Parlamentul, Curtea de Justiție) și pentru extinderea domeniilor de cooperare supranațională". Spinelli[2], de exemplu, afirmă autoarea, a pus accentul pe necesitatea consolidării Parlamentului European ca instituție legislativă a Comunității Europene; a propus democratizarea procedurii codeciziei, cu participarea Consiliului și Parlamentului, scopul său fiind acela de a realiza, treptat, două camere ale Parlamentului și un guvern european. Un alt federalist, Delors, a propus, potrivit Évei Bóka, continuarea „politicii economice supranaționale, începute de membrii fondatori". „Grație inițiativelor federaliste și compromisului între federaliști și interguvernamentaliști, procesul de integrare a putut continua: guvernele au transferat gradual, astfel cum arată, spre exemplu, Tratatul de la Amsterdam, din ce în ce mai multe competențe către nivelul supranațional"[3].

„Tratatul de la Lisabona consolidează valorile și obiectivele Uniunii Europene. El continuă organizarea „tip consiliu" a Uniunii, văzută ca uniune de state interguvernamental-supranațională bazată pe *multilevel-governance*[4] și pe subsidiaritate. Scopul său este de a face UE mai eficientă în economia mondială și pe scena internațională, printr-o politică externă mai coerentă și prin permiterea ca decizia să fie adoptată mai rapid. Însă, numai viitorul ne poate spune ce poate aduce Tratatul de la Lisabona pentru supranaționalism"[5].

Revenind la inițiativa reprezentată de Planul Schuman, trebuie să menționăm că acesta abordează, astfel cum se afirmă în doctrina franceză, „într-o manieră nouă, de un pragmatism prudent, problema construcției

---

[1] „Federație mondială pașnică".

[2] Altiero Spinelli (1907-1986) – membru al Comisiei Europene, europarlamentar, promotor al TUE, adept al federalismului.

[3] É. Bóka, *op. cit.*, pp. 1-3.

[4] Guvernare la mai multe niveluri.

[5] É. Bóka, *op. cit.*, p. 4.

europene şi impune principiul supranaţionalismului." Potrivit autorilor francezi, metoda propusă este reprezentată de integrare. Astfel, se acordă prioritate integrării sectoriale a statelor, în detrimentul celei globale şi integrării economice, în detrimentul celei politice. Prin intermediul Planului Schuman se renunţă la cooperarea tradiţională şi se propune o idee nouă, numită *integrare*, în care statele transferă unele dintre competenţele proprii şi în domenii bine delimitate, către o nouă entitate supranaţională, creată prin voinţa lor suverană[1].

Analizând principalele elemente prevăzute de tratatele comunitare[2] (AUE, Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam, Tratatul de la Nisa), care au modificat de-a lungul timpului tratatele institutive, în special Tratatul instituind CEE (TCEE), se constată o evoluţie evidentă către o uniune şi, la nivel politic, între statele membre, semn că preocupările în acest sens ale statelor membre nu au încetat şi nu au fost descurajate de eşecurile înregistrate de construcţia comunitară.

Aducem în prim-planul atenţiei, în principal, modificările care au impact asupra politicului sau care fac parte chiar din această sferă. Putem identifica,. astfel, următoarele aspecte de natură să contribuie la integrarea politică comunitară:

– modificările de ordin instituţional, precum *consacrarea juridică a Consiliului European*, ca entitate având rol politic, de identificare a principalelor linii directoare ale construcţiei comunitare;

– *creşterea graduală a puterilor Parlamentului European*, instituţie cu legitimitate democratică, aleasă, din anul 1979, prin vot universal, care îşi câştigă treptat dreptul de a participa (aproape în condiţii de egalitate), alături de Consiliu, la adoptarea legislaţiei Uniunii Europene în domenii importante, potrivit procedurii legislative ordinare[3];

– *extinderea votului cu majoritate calificată la noi domenii*, înlocuind procedura votului unanim în cadrul Consiliului de miniştri; această

[1] Se propune, cu alte cuvinte, potrivit doctrinei franceze, înlăturarea „dogmei" indivizibilităţii suveranităţii, în locul ei sugerându-se *exercitarea în comun a suveranităţii* de către statele membre ale organizaţiei.

[2] Disponibile online pe *http://europa.eu/abc/treaties/index_fr.htm; http://europa.eu/documentation/legislation/institutional_reform/index_ro.htm.*

[3] Este vorba despre procedura codeciziei.

evoluție semnifică, pe de o parte, transferarea deciziei la nivel supranațional și, pe de altă parte, posibilitatea impunerii acestei decizii și statelor membre care, la momentul adoptării, au votat împotrivă, decizie pe care sunt obligate să o respecte, deoarece, semnând tratatele institutive, și-au exprimat consimțământul (cu valoarea inclusiv politică) prealabil și general în acest sens; tratatele prevăd expres și ce se întâmplă dacă statele nu se conformează – răspunderea poate fi angajată în fața CJCE, cu riscul stabilirii de sancțiuni care pot merge până la suspendarea dreptului de vot;

– *comunitarizarea unor domenii sensibile din punct de vedere politic* pentru state, precum anumite aspecte ce țin de Justiție și Afaceri Interne (JAI); din această perspectivă, este interesant de remarcat cum, cu privire la domenii aflate în mod tradițional în suveranitatea statelor, precum fiscalitatea sau dreptul penal, statele membre nu mai au libertatea deplină de decizie; în primul rând, pentru că trebuie să respecte un principiu general, care prevede obligația de a nu adopta nicio măsură națională care să fie contrară dreptului Uniunii Europene, indiferent de domeniul avut în vedere și de deținătorul competenței pentru domeniul în cauză și, în al doilea rând, pentru că instituțiile UE au permanent tendința de a „acapara" noi domenii de competență, cum s-a întâmplat, de exemplu, cu fiscalitatea indirectă, care este armonizată aproape în totalitate; dintre instituțiile Uniunii, un rol important îl are Curtea de la Luxemburg, care, de exemplu, în anul 2005, pentru prima dată, a decis în sensul impunerii pentru un stat membru a prevederii în legislația penală a unor sancțiuni penale pentru încălcări grave în materia protecției mediului, până la acest moment, dreptul penal era considerat a fi în competența exclusivă a statelor membre[1];

– *consacrarea juridică, în calitate de drept scris (primar), a drepturilor fundamentale* în AUE, apoi în Tratatul de la Maastricht, Amsterdam și anexarea, ca declarație, a Cartei drepturilor fundamentale a UE Tratatului de la Nisa, culminând cu prevederea Cartei în partea a II-a a Tratatului instituind o Constituție pentru Europa, conferindu-i forță juridică obligatorie la nivel de tratat;

[1] Hotărârea CJCE, *Comisia c. Consiliului*, C-176/03, 13 septembrie 2005.

– conturarea din ce în ce mai clară a unei Politici Externe şi de Securitate Comună (*PESC*), precum şi a unei cooperări în materie penală;

– încercarea de a conferi Uniunii o mai mare vizibilitate şi o identitate clară în plan mondial, prin crearea, în cadrul Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa (şi după aceea şi în Tratatul de la Lisabona), a unui *preşedinte* permanent al UE, precum şi a unui *ministru al afacerilor externe*;

– demersuri concretizate, în special în Tratatul instituind o Constituţie pentru Europa, dar şi în Tratatul de la Lisabona, de a implica mai mult *cetăţenii şi parlamentele naţionale* în procesul decizional al Uniunii, în vederea creşterii legitimităţii democratice a Uniunii;

– încercarea stabilirii în Tratatul constituţional, după încercări nereuşite la Maastricht şi Amsterdam, a unei *ierarhii* a izvoarelor dreptului UE, ceea ce ar fi dat mai multă claritate şi coerenţă ordinii juridice a Uniunii; realizarea unei ierarhii exprese numai în cadrul dreptului derivat prin Tratatul de la Lisabona;

– însăşi denumirea de *Constituţie*, care a fost propusă (fără succes) pentru Tratatul modificator, pentru a sugera rolul acestuia de reper fundamental al ordinii juridice a UE, aşa cum o constituţie naţională este pentru ordinea juridică internă a unui stat.

În ceea ce priveşte Tratatul de la Lisabona, vom face o prezentare mai detaliată în cele ce urmează.

Potrivit Le Taurillon – Magazine eurocitoyen –, *Le Traité de Lisbonne introduit de nouvelles notes dans une symphonie encore inachevée*[1].

## 1. Aspecte generale

În continuare, vom face câteva precizări de ordin general cu privire la noutăţile aduse de Tratatul de la Lisabona.

În octombrie 2007, Conferinţa Interguvernamentală a convenit Tratatul de Reformă, semnat oficial pe data de 13 decembrie 2007, la

[1] „Tratatul de la Lisabona introduce noi note într-o simfonie încă neterminată", disponibil online pe *http://www.taurillon.org/Le-Traite-de-Lisbonne-introduit-de-nouvelles-notes-dans-une-symphonie.*

Lisabona, și devenit „Tratatul de la Lisabona". Din punctul de vedere al conținutului, acesta preia foarte multe prevederi din Tratatul Constituțional. Tratatul a intrat în vigoare, în urma ratificării de către toate cele 27 de state membre, la 1 decembrie 2009.

Modificările aduse tratatelor UE au fost întotdeauna făcute cu ajutorul amendamentelor la tratatele anterioare: acesta a fost cazul pentru Actul Unic European, precum și pentru Tratatele de la Maastricht, Amsterdam și Nisa. Tratatul de la Lisabona utilizează aceeași tehnică, spre deosebire de Tratatul constituțional care ar fi fost un instrument unic ce ar fi înlocuit toate tratatele existente. Cele două tratate principale ale Uniunii (TUE și TCE) sunt redenumite *Tratatul privind Uniunea Europeană* (TUE) și *Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene* (TFUE). Acestea vor avea același statut. De asemenea, va rămâne în vigoare Tratatul instituind CEEA din anul 1957[1]. Potrivit art. 1 alin. (21) din Tratatul de la Lisabona, Dispozițiile titlului IV ale fostului TUE sunt integrate în Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice, astfel cum este modificat. Protocolul nr. 2 anexat Tratatului de la Lisabona conține noi modificări la TCEEA, iar anumite prevederi ale TUE și TFUE se aplică și TCEEA, și anume art. 13-19 TUE[2] și Partea a Șasea a TFUE, care se referă la cadrul instituțional al UE.

Avem, așadar, două tratate referitoare la Uniunea Europeană: Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, dar și un tratat, în afara cadrului UE, cu privire la Euratom [CE dispare, fiind înlocuită și succedată de UE – noul art. 1(3) TUE; UE va avea personalitate juridică – art. 47 TUE]. De asemenea, precizăm că împărțirea (formală) pe piloni a fost înlăturată.

### *Structura*

În urma modificărilor introduse de Tratatul de la Lisabona, **noul TUE** are următoarea **structură**, în mod esențial diferită de cea inițială:

---

[1] Potrivit autorilor Christa Tobler, Jacques Beglinger, EURATOM va putea fi privit ca un satelit care gravitează în jurul planetei reprezentate de UE (*Essential EC Law in Charts*, Ed. HVG-ORAC, Budapesta, 2007).

[2] Fostele art. 3-5 TUE.

Preambul, Titlul I – Dispoziţii comune, Titlul II – Dispoziţii privind principiile democratice, Titlul III – Dispoziţii privind instituţiile, Titlul IV – Dispoziţii privind formele de cooperare consolidată, Titlul V – Dispoziţii generale privind acţiunea externă a Uniunii şi dispoziţii speciale privind Politica Externă şi de Securitate Comună[1], Titlul VI – Dispoziţii finale.

În ceea ce priveşte **TFUE**, acesta este şi el structurat diferit faţă de ceea ce a fost TCE, după cum urmează: Preambul; Partea Întâi – „Principiile"[2], Titlul I – „Categorii şi domenii de competenţe ale Uniunii", Titlul II – „Dispoziţii de aplicare generală"; Partea a Doua „Nediscriminarea şi cetăţenia Uniunii"[3]; Partea a Treia – „Politicile şi acţiunile interne ale Uniunii"[4], Titlul I – „Piaţa internă[5], Titlul II – „Libera circulaţie a mărfurilor" (Capitolul 1 – „Uniunea vamală", Capitolul 2 – „Cooperarea vamală", Capitolul 3 – „Interzicerea restricţiilor cantitative între statele membre"), Titlul III – „Agricultura şi pescuitul", Titlul IV – „Libera circulaţie a persoanelor, a serviciilor şi a capitalurilor" (Capitolul 1 – „Lucrătorii", Capitolul 2 – „Dreptul de stabilire", Capitolul 3 – „Serviciile", Capitolul 4 – „Capitalurile şi plăţile"), Titlul V – „Spaţiul de libertate, securitate şi justiţie"[6] (Capitolul 1 – „Dispoziţii generale", Capitolul 2 – „Politici privind controlul la frontiere, dreptul de azil şi imigrarea", Capitolul 3 – „Cooperarea judiciară în materie civilă", Capitolul 4 – „Cooperarea judiciară în materie penală", Capitolul 5 – „Cooperarea poliţienească"), Titlul VI – „Transporturile", Titlul VII – „Norme comune privind concurenţa, impozitarea şi armonizarea legislativă" (Capitolul 1 – „Regulile de concurenţă": Secţiunea 1 – „Reguli aplicabile întreprinderilor", Secţiunea 2 – „Ajutoarele de stat"; Capitolul 2 –

---

[1] Capitolul 1 – Dispoziţii generale privind acţiunea externă a Uniunii, Capitolul 2 – Dispoziţii speciale privind Politica Externă şi de Securitate Comună, Secţiunea 1 – Dispoziţii comune, Secţiunea 2 – Dispoziţii privind Politica de Securitate şi Apărare Comună.

[2] Conţine prevederi referitoare la categoriile şi domeniile de competenţă a Uniunii, precum şi dispoziţii de aplicare generală.

[3] Include fostele articole 12 şi 13 TCE şi prevederile cu privire la cetăţenia europeană.

[4] Conţine în principal fostul Titlu X cu privire la cooperarea vamală şi fostul pilon III – CPJMP. A se remarca delimitarea clară şi expresă între acţiunile interne şi cele externe ale Uniunii (a se vedea şi Partea a Cincea – Acţiunea externă a Uniunii).

[5] Include fostul Titlu X cu privire la cooperarea vamală.

[6] Include fostul pilon III – CPJMP.

„Dispoziții fiscale"; Capitolul 3 – „Apropierea legislațiilor"), Titlul VIII – „Politica economică și monetară", (Capitolul 1 – „Politica economică", Capitolul 2 – „Politica monetară", Capitolul 3 – „Dispoziții instituționale", Capitolul 4 – „Dispoziții privind statele membre a căror monedă este euro", Capitolul 5 – „Dispoziții tranzitorii"), Titlul IX – „Ocuparea forței de muncă", Titlul X – „Politica socială", Titlul XI – „Fondul Social European", Titlul XII – „Educația, formarea profesională, tineretul și sportul", Titlul XIII – „Cultura", Titlul XIV – „Sănătatea publică", Titlul XV – „Protecția consumatorilor", Titlul XVI – „Rețele transeuropene", Titlul XVII – „Industria", Titlul XVIII – „Coeziunea economică, socială și teritorială", Titlul XIX – „Cercetarea și dezvoltarea tehnologică și spațiul", Titlul XX – „Mediul", Titlul XXI – „Energia", Titlul XXII – „Turismul"[1], Titlul XXIII – „Protecția civilă"[2], Titlul XXIV – „Cooperarea administrativă"[3]; Partea a Patra – „Asocierea țărilor și teritoriilor de peste mări"; Partea a Cincea – „Acțiunea externă a Uniunii", Titlul I – „Dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii"[4], Titlul II – „Politica comercială comună", Titlul III – „Cooperarea cu țările terțe și ajutorul umanitar" (Capitolul 1 – „Cooperarea pentru dezvoltare", Capitolul 2 – „Cooperarea economică, financiară și tehnică cu țările terțe", Capitolul 3 – „Ajutorul umanitar"), Titlul IV – „Măsurile restrictive"[5], Titlul V – „Acordurile internaționale"[6], Titlul VI – „Relațiile Uniunii cu organizațiile internaționale și cu țările terțe și delegații ale Uniunii", Titlul VII – „Clauza de solidaritate"[7]; Partea a Șasea – „Dispoziții instituționale și financiare", Titlul I – „Dispoziții instituționale" (Capitolul 1 – „Instituțiile": Secțiunea 1 – „Parlamentul European", Secțiunea 2 – „Consiliul European", Secțiunea 3 – „Consiliul", Secțiunea 4 – „Comisia", Secțiunea 5 – „Curtea de Justiție a Uniunii Europene", Secțiunea 6 – „Banca Centrală Europeană", Secțiunea 7 – „Curtea de Conturi";

[1] Titlu nou.
[2] *Idem.*
[3] *Idem.*
[4] *Idem.*
[5] Înlocuiește fostul art. 301 TCE.
[6] Include fostul art. 24 TUE.
[7] Titlu nou.

Capitolul 2 – „Actele juridice ale Uniunii, procedurile de adoptare şi alte dispoziţii": Secţiunea 1 – „Actele juridice ale Uniunii", Secţiunea 2 – „Proceduri de adoptare a actelor şi alte dispoziţii", Capitolul 3 „Organele consultative ale Uniunii", Secţiunea 1 – „Comitetul Economic şi Social", Secţiunea 2 – „Comitetul Regiunilor": Capitolul 4 – „Banca Europeană de Investiţii"), Titlul II – „Dispoziţii financiare" (Capitolul 1 – „Resursele proprii ale Uniunii", Capitolul 2 – „Cadrul financiar multianual", Capitolul 3 – „Bugetul anual al Uniunii", Capitolul 4 – „Execuţia bugetului şi descărcarea", Capitolul 5 – „Dispoziţii comune", Capitolul 6 – „Combaterea fraudei"), Titlul III – „Formele de cooperare consolidată"; Partea a Şaptea – „Dispoziţii generale şi finale".

Pe lângă **Carta drepturilor fundamentale** şi **Explicaţiile** cu privire la aceasta, Tratatul de la Lisabona anexează tratatelor existente următoarele **protocoale**, cu valoare juridică obligatorie, la nivel de tratat: Protocolul (nr. 1) privind rolul parlamentelor naţionale în Uniunea Europeană; Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii; Protocolul (nr. 3) privind statutul Curţii de Justiţie a Uniunii Europene; Protocolul (nr. 4) privind statutul Sistemului European al Băncilor Centrale şi al Băncii Centrale Europene; Protocolul (nr. 5) privind Statutul Băncii Europene de Investiţii; Protocolul (nr. 6) privind stabilirea sediilor unor instituţii şi a anumitor organe, oficii, agenţii şi servicii ale Uniunii Europene; Protocolul (nr. 7) privind privilegiile şi imunităţile Uniunii Europene; Protocolul (nr. 8) cu privire la art. 6 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană referitor la aderarea Uniunii la Convenţia Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale; Protocolul (nr. 9) privind decizia Consiliului referitoare la punerea în aplicare a art. 16 alin. (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană şi a art. 238 alin. (2) din Tratatul privind Funcţionarea Uniunii Europene între 1 noiembrie 2014 şi 31 martie 2017, pe de o parte, şi începând cu 1 aprilie 2017, pe de altă parte; Protocolul (nr. 10) privind cooperarea structurată permanentă stabilit prin art. 42 din Tratatul privind Uniunea Europeană; Protocolul (nr. 11) privind art. 42 din Tratatul privind Uniunea Europeană; Protocolul (nr. 12) privind procedura aplicabilă deficitelor excesive; Protocolul (nr. 13) privind criteriile de convergenţă; Protocolul (nr. 14) privind eurogrupul; Protocolul (nr. 15)

privind unele dispoziții referitoare la Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord; Protocolul (nr. 16) privind anumite dispoziții privind Danemarca; Protocolul (nr. 17) privind Danemarca; Protocolul (nr. 18) privind Franța; Protocolul (nr. 19) privind acquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene; Protocolul (nr. 20) privind aplicarea anumitor aspecte ale art. 26 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene în Regatul Unit și în Irlanda; Protocolul (nr. 21) privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție; Protocolul (nr. 22) privind poziția Danemarcei; Protocolul (nr. 23) privind relațiile externe ale statelor membre în ceea ce privește trecerea frontierelor externe; Protocolul (nr. 24) privind dreptul de azil pentru resortisanții statelor membre ale Uniunii Europene; Protocolul (nr. 25) privind exercitarea competențelor partajate; Protocolul (nr. 26) privind serviciile de interes general; Protocolul (nr. 27) privind piața internă și concurența; Protocolul (nr. 28) privind coeziunea economică, socială și teritorială; Protocolul (nr. 29) privind sistemul de radiodifuziune publică în statele membre; Protocolul (nr. 30) privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în Polonia și în Regatul Unit; Protocolul (nr. 31) privind importurile în Uniunea Europeană de produse petroliere rafinate în Antilele Olandeze; Protocolul (nr. 32) privind dobândirea de bunuri imobile în Danemarca; Protocolul (nr. 33) privind art. 157 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene; Protocolul (nr. 34) privind regimul special care se aplică Groenlandei; Protocolul (nr. 35) privind art. 40.3.3 din Constituția Irlandei.

Alături de protocoale, Tratatul de la Lisabona are și **anexe**: Anexa I – Lista Prevăzută la art. 38 din Tratatul Privind Funcționarea Uniunii Europene; Anexa II – Țări și Teritorii de Peste Mări cărora li se aplică dispozițiile Părții a Patra din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, precum și **declarații**. Declarațiile anexate la Actul final al Conferinței Interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona sunt următoarele:

*A. Declarațiile cu privire la dispozițiile tratatelor*

1. Declarația cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene;

2. Declarația cu privire la art. 6 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană;

3. Declarația cu privire la art. 8 din Tratatul privind Uniunea Europeană;

4. Declarația cu privire la componența Parlamentului European;

5. Declarația cu privire la acordul politic al Consiliului European referitor la proiectul de decizie privind componența Parlamentului European;

6. Declarația cu privire la art. 15 alin. (5) și (6), la art. 17 alin. (6) și (7) și la art. 18 din Tratatul privind Uniunea Europeană;

7. Declarația cu privire la art. 16 alin. (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană și la art. 238 alin. (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

8. Declarația cu privire la măsurile practice de adoptat la data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona în ceea ce privește președinția Consiliului European și cea a Consiliului Afaceri Externe;

9. Declarația cu privire la art. 16 alin. (9) din Tratatul privind Uniunea Europeană referitor la decizia Consiliului European privind exercitarea președinției Consiliului;

10. Declarația cu privire la art. 17 din Tratatul privind Uniunea Europeană;

11. Declarația cu privire la art. 17 alin. (6) și (7) din Tratatul privind Uniunea Europeană;

12. Declarația cu privire la art. 18 din Tratatul privind Uniunea Europeană;

13. Declarația cu privire la politica externă și de securitate comună;

14. Declarația cu privire la politica externă și de securitate comună;

15. Declarația cu privire la art. 27 din Tratatul privind Uniunea Europeană;

16. Declarația cu privire la art. 55 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană;

17. Declarația cu privire la supremație;

18. Declarația cu privire la delimitarea competențelor;

19. Declarația cu privire la art. 8 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

20. Declarația cu privire la art. 16 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

21. Declarația cu privire la protecția datelor cu caracter personal în domeniul cooperării judiciare în materie penală și al cooperării polițienești;

22. Declarația cu privire la art. 48 și 79 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

23. Declarația cu privire la art. 48 al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

24. Declarația cu privire la personalitatea juridică a Uniunii Europene;

25. Declarația cu privire la art. 75 și 215 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

26. Declarația cu privire la neparticiparea unui stat membru la o măsură întemeiată pe partea a treia, titlul V din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

27. Declarația cu privire la art. 85 alin. (1) al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

28. Declarația cu privire la art. 98 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

29. Declarația cu privire la art. 107 alin. (2) lit. c) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

30. Declarația cu privire la art. 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

31. Declarația cu privire la art. 156 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

32. Declarația cu privire la art. 168 alin. (4) lit. c) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

33. Declarația cu privire la art. 174 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

34. Declarația cu privire la art. 179 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

35. Declarația cu privire la art. 194 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

36. Declarația cu privire la art. 218 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene privind negocierea și încheierea de către statele membre

a unor acorduri internaţionale privind spaţiul de libertate, securitate şi justiţie;

37. Declaraţia cu privire la art. 222 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene;

38. Declaraţia cu privire la art. 252 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene referitor la numărul de avocaţi generali ai Curţii de Justiţie;

39. Declaraţia cu privire la art. 290 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene;

40. Declaraţia cu privire la art. 329 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene;

41. Declaraţia cu privire la art. 352 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene;

42. Declaraţia cu privire la art. 352 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene;

43. Declaraţia cu privire la art. 355 alin. (6) din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene;

*B. Declaraţiile cu privire la protocoalele anexate tratatelor*

44. Declaraţia cu privire la art. 5 din Protocolul privind acquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene;

45. Declaraţia cu privire la art. 5 alin. (2) din Protocolul privind acquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene;

46. Declaraţia cu privire la art. 5 alin. (3) din Protocolul privind acquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene;

47. Declaraţia cu privire la art. 5 alin. (3), (4) şi (5) din Protocolul privind acquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene;

48. Declaraţia cu privire la Protocolul privind poziţia Danemarcei;

49. Declaraţia cu privire la Italia;

50. Declaraţia cu privire la art. 10 din Protocolul privind dispoziţiile tranzitorii;

*C. Declaraţiile statelor membre*

51. Declaraţia Regatului Belgiei cu privire la parlamentele naţionale;

52. Declarația Regatului Belgiei, a Republicii Bulgaria, a Republicii Federale Germania, a Republicii Elene, a Regatului Spaniei, a Republicii Italiene, a Republicii Cipru, a Republicii Lituania, a Marelui Ducat al Luxemburgului, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Austria, a Republicii Portugheze, a României, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace, referitoare la simbolurile Uniunii Europene;

53. Declarația Republicii Cehe cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene;

54. Declarația Republicii Federale Germania, a Irlandei, a Republicii Ungare, a Republicii Austria și a Regatului Suediei;

55. Declarația Regatului Spaniei și a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord;

56. Declarația Irlandei cu privire la art. 3 din Protocolul privind poziția Regatului Unit și a Irlandei referitor la spațiul de libertate, securitate și justiție;

57. Declarația Republicii Italiene cu privire la compunerea Parlamentului European;

58. Declarația Republicii Letonia, a Republicii Ungare și a Republicii Malta cu privire la ortografierea denumirii monedei unice în tratate;

59. Declarația Regatului Țărilor de Jos cu privire la art. 312 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

60. Declarația Regatului Țărilor de Jos cu privire la art. 355 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

61. Declarația Republicii Polone cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene;

62. Declarația Republicii Polone cu privire la Protocolul privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în Polonia și în Regatul Unit;

63. Declarația Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord cu privire la definiția noțiunii „resortisanți";

64. Declarația Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord cu privire la dreptul de vot la alegerile parlamentare europene;

65. Declarația Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord cu privire la art. 75 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Menționăm că Tratatul de la Lisabona se încheie cu un Tabel de corespondență care precizează renumerotarea articolelor din TUE și TFUE. Este a doua renumerotare de anvergură a articolelor tratatelor, după cea care a avut loc în 1999, prin Tratatul de la Amsterdam.

### *Context*

Din punctul de vedere al contextului și motivelor care au condus la adoptarea Tratatului de la Lisabona facem următoarele precizări[1]. Pentru a-și valorifica întregul potențial, Uniunea Europeană trebuie să se modernizeze și să introducă reforme. Uniunea extinsă la 27 de state membre funcționează după reguli elaborate pentru o Uniune formată din 15 țări. În ultimii zece ani, Uniunea Europeană a căutat calea potrivită pentru a optimiza instrumentele pe care le are la dispoziție și pentru a-și întări capacitatea de a acționa.

În același timp, se acordă din ce în ce mai mult sprijin conlucrării în cadrul UE în domenii care ne afectează pe toți, cum ar fi schimbările climatice, securitatea energetică și terorismul internațional. Având în vedere faptul că UE a evoluat și responsabilitățile sale s-au modificat, este de la sine înțeles că trebuie actualizat modul în care funcționează Uniunea. Printre îmbunătățirile bine-venite introduse de Tratat se numără punerea la dispoziția UE a mijloacelor necesare pentru a face față provocărilor lumii actuale.

Există trei motive fundamentale pentru care a fost nevoie de acest Tratat: o mai mare eficiență în procesul de luare a deciziilor; mai multă democrație prin conferirea unui rol mai important Parlamentului European și parlamentelor naționale; o mai mare coerență pe plan extern.

### *Noutăţi*

În continuare, vom prezenta, pe scurt, principalele noutăți aduse de noul tratat[2]. Tratatul de la Lisabona consolidează capacitatea Uniunii de a acționa, prin ameliorarea coerenței acțiunilor externe, extinderea gamei de politici interne, obținerea de rezultate și realizări politice mai eficiente

[1] Publicat pe *http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_ro.htm.*
[2] Publicat pe *http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_ro.htm.*

din punctul de vedere al cetățenilor și modernizarea instituțiilor, astfel încât acestea să garanteze funcționarea unei Uniuni cu 27 de state membre.

De asemenea, Tratatul oferă Uniunii Europene o poziție mai puternică și mai coerentă pe plan extern, întrucât: combină funcția de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate cu cea de Vicepreședinte al Comisiei; creează un Serviciu european pentru acțiune externă care îl va sprijini pe noul Reprezentant în realizarea dublei sale misiuni; ameliorează asistența diplomatică și consulară oferită cetățenilor care călătoresc în țări terțe.

Tratatul de la Lisabona răspunde îngrijorărilor exprimate de cetățenii europeni. De exemplu, Tratatul reflectă fidel angajamentul politic de a face față celor două provocări interdependente, schimbările climatice și politica energetică. Pentru prima dată, tratatele cuprind o secțiune dedicată **energiei**, care stabilește ca obiective pentru politica Uniunii din acest sector asigurarea unei bune funcționări a pieței energiei (în special în ceea ce privește aprovizionarea cu energie și promovarea eficienței energetice și a economiei de energie) și dezvoltarea unor surse de energie noi și regenerabile.

Au fost create noi posibilități pentru a aborda, de exemplu, aspecte legate de **protecția civilă sau de sănătatea publică** în context transfrontier și pentru a sprijini activitățile transfrontiere în domeniul **sportului**. Tratatul de la Lisabona plasează libertatea, justiția și securitatea în centrul priorităților sale. Uniunea Europeană poate să acționeze mai eficient împotriva grupărilor criminale care fac trafic de persoane, să promoveze și să sprijine acțiunile în domeniul prevenirii criminalității și să ajute la combaterea terorismului prin înghețarea activelor. Mai mult decât atât, Tratatul confirmă angajamentul UE de a elabora o politică comună privind imigrația. Totodată, conține o „clauză de solidaritate", potrivit căreia Uniunea și statele membre vor acționa împreună în spirit de solidaritate în cazul în care un stat membru este țința unui atac terorist sau victima unei catastrofe naturale sau provocate de om.

Aceste elemente noi dau Uniunii posibilitatea de a pune în aplicare mai bine politicile sale destinate să asigure creșterea economică și competitivitatea, să amelioreze condițiile sociale și de muncă, să întărească securitatea personală și colectivă, să promoveze un mediu mai curat

şi condiţii de sănătate mai bune, să dezvolte coeziunea şi solidaritatea între statele membre, precum şi progresul ştiinţific şi tehnologic şi, nu în ultimul rând, să-şi îmbunătăţească capacitatea de a acţiona pe plan extern.

Se prevede un sistem instituţional stabil, ceea ce înseamnă mai multă rapiditate şi transparenţă pentru procesul decizional, consolidarea controlului democratic, precum şi respectarea mai strictă a principiului conform căruia deciziile se iau la nivelul corespunzător. Cetăţenii vor şti mai bine care sunt responsabilităţile fiecărei părţi implicate şi motivele care determină Uniunea Europeană să acţioneze.

De asemenea, pentru prima dată, **parlamentele naţionale** sunt recunoscute ca făcând parte integrală din structura democratică a Uniunii Europene. Sunt introduse prevederi speciale destinate să ajute parlamentele naţionale să se implice mai îndeaproape în activitatea Uniunii. În special, parlamentele naţionale pot acţiona în calitate de „gardieni" ai principiului subsidiarităţii, principiu destinat să garanteze faptul că deciziile sunt luate cât mai aproape de cetăţeni şi că se verifică constant dacă acţiunea întreprinsă la nivel comunitar este justificată, având în vedere posibilităţile disponibile la nivel naţional, regional sau local. Parlamentele naţionale au puterea de a influenţa deciziile în faza iniţială a elaborării unei propuneri, înainte ca aceasta să fie analizată în detaliu de Parlamentul European şi de Consiliul.

Tratatul de la Lisabona introduce pentru prima dată **iniţiativa cetăţenilor europeni**. Noua dispoziţie privind democraţia participativă prevede că un milion de cetăţeni provenind dintr-un număr semnificativ de state membre pot lua iniţiativa de a invita Comisia să prezinte orice propunere adecvată referitoare la aspecte care, în opinia cetăţenilor, necesită un act legislativ elaborat la nivelul Uniunii în scopul aplicării Tratatului de la Lisabona. Detaliile cu privire la această procedură vor fi stabilite prin legislaţie.

Tratatul creşte numărul domeniilor politice în care **Parlamentul European**, ales prin vot direct, trebuie să aprobe legislaţia UE alături de Consiliul alcătuit din miniştri statelor membre. De asemenea, consolidează controlul democratic al Uniunii Europene, conferind un rol mai puternic atât Parlamentului European, cât şi parlamentelor naţionale.

Se stabileşte o distribuţie, care se doreşte a fi mai clară, a **competenţelor** între Uniune şi statele membre, ceea ce va ajuta cetăţenii să

înțeleagă mai bine „cine ce face". Vom analiza, într-o secțiune ulterioară, în ce măsură acest obiectiv al clarității a fost atins.

În Consiliu, sistemul de vot va fi „votul cu **majoritate calificată**". Acesta se va baza pe principiul **dublei majorități**. Pentru a fi adoptate în Consiliul, deciziile trebuie să fie susținute de 55% din statele membre[1], reprezentând cel puțin 65% din populația UE. Pentru a elimina posibilitatea ca un număr foarte mic de state membre, dintre cele mai populate, să poată bloca adoptarea unei decizii, o minoritate de blocaj trebuie să fie alcătuită din cel puțin patru state membre. În caz contrar, se va considera că majoritatea calificată este atinsă chiar dacă nu este îndeplinit criteriul populației. Consiliul European a convenit ca noul sistem să intre în vigoare în 2014. În primii trei ani, până în 2017, un stat membru poate cere ca un act să fie adoptat prin majoritate calificată, așa cum este definită în Tratatul de la Nisa.

Tratatul de la Lisabona extinde aria de aplicare a **votului cu majoritate calificată** la noi domenii. Este în interesul Uniunii Europene să se simplifice procesul decizional, inclusiv în domenii precum lupta împotriva schimbărilor climatice, securitatea energetică și ajutorul umanitar de urgență în zonele sensibile de pe glob. Alte modificări se referă la aspecte precum inițiativele cetățenilor, protecția diplomatică și consulară și diferite aspecte procedurale. Votul în unanimitate rămâne necesar în domeniile următoare: fiscalitatea, politica externă, apărarea și securitatea socială.

Din punctul de vedere al principalelor modificări **instituționale**, spre deosebire de tratatele existente, Tratatul de la Lisabona prevede că fiecare stat membru va avea propriul comisar. Parlamentul European poate avea cel mult 751 de membri, iar fiecare stat membru poate avea maximum 96 și minimum 6 reprezentanți. Tratatul instituie un nou post permanent, cel de Președinte al Consiliului European, numit de Consiliul European pentru o perioadă de doi ani și jumătate. Acest aspect conferă mai multă continuitate și stabilitate activității Consiliului European. Tratatul creează, de asemenea, postul de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, care este în același timp și unul dintre vicepreședinții Comisiei și prezidează lucrările Consiliului

[1] În prezent, 15 dintre 27 de țări ale UE.

Relaţii Externe. Aceasta va aduce mai multă coerenţă în acţiunea externă şi va contura profilul UE pe scena internaţională, creând o identitate a Uniunii.

Tratatul de la Lisabona menţine realizările UE în domeniul protecţiei **mediului** şi al combaterii schimbărilor climatice, menţionând că unul dintre obiectivele Uniunii este de a contribui la dezvoltarea durabilă a Europei care se bazează, în mod special, pe un nivel ridicat de protecţie a mediului şi pe îmbunătăţirea calităţii acestuia. Deşi ideea de dezvoltare durabilă era menţionată şi în tratatele anterioare, Tratatul de la Lisabona întăreşte şi defineşte mai bine acest obiectiv. Dezvoltarea durabilă este, de asemenea, considerată ca fiind unul dintre obiectivele fundamentale ale Uniunii în relaţiile sale cu restul lumii.

Mediul este unul dintre domeniile în care atribuţiile revin atât Uniunii, cât şi statelor membre. Atunci când Uniunea intervine în acest domeniu, trebuie să contribuie la îndeplinirea unor obiective clare: conservarea, protecţia şi îmbunătăţirea calităţii mediului; protejarea sănătăţii umane; folosirea prudentă şi raţională a resurselor naturale; promovarea, pe plan internaţional, a unor măsuri care să conducă la soluţionarea problemelor de mediu existente la nivel regional sau mondial.

Schimbările climatice se numără printre cele mai mari provocări sociale, economice şi de mediu cu care se confruntă omenirea în prezent. Odată cu Tratatul de la Lisabona, combaterea schimbărilor climatice la nivel mondial devine un obiectiv specific al politicii de mediu a UE. Tratatul de la Lisabona include sprijinirea acţiunilor internaţionale de combatere a schimbărilor climatice pe lista obiectivelor care definesc politica europeană de mediu. Tratatul afirmă astfel, în mod clar, că UE are de jucat un rol de importanţă majoră pe scena mondială în acest domeniu.

În domeniul **justiţiei, libertăţii şi securităţii**, Tratatul de la Lisabona facilitează derularea de acţiuni la nivel european prin utilizarea „metodei comunitare" în aproximativ toate situaţiile – cu alte cuvinte, în baza propunerilor Comisiei, deciziile vor fi luate prin vot cu majoritate calificată, implicând totodată un rol consolidat pentru Parlamentul European, un mai mare control democratic din partea parlamentelor naţionale şi un drept de control pentru Curtea de Justiţie. Pentru Danemarca, Irlanda şi Regatul Unit se menţin anumite prevederi speciale.

Odată cu Tratatul de la Lisabona, Europa deține o poziție mai fermă pe scena mondială, acest aspect fiind una dintre principalele sale realizări. Tratatul stabilește principii și obiective comune pentru acțiunea Uniunii pe plan extern: democrație, stat de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea demnității umane, principiile de egalitate și solidaritate.

Tratatul grupează sub un singur titlu majoritatea prevederilor privind **relațiile externe** incluse în tratatele existente, pentru o mai bună înțelegere și pentru a promova coerența acțiunilor Uniunii.

**Funcția de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru politica externă și de securitate comună (PESC)** a fost combinată cu cea de Vicepreședinte al Comisiei – este creat un nou actor instituțional, cu dublă responsabilitate, denumit Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate. Aceasta va aduce mai multă coerență în acțiunea externă și va contura profilul UE pe scena internațională, „creând o identitate" a Uniunii și facilitând promovarea progresivă a „interesului european comun". Înaltul Reprezentant/Vicepreședintele va fi sprijinit de un serviciu comun, Serviciul european pentru acțiune externă. Acesta va fi format din funcționari ai Consiliului, Comisiei și din personalul serviciilor diplomatice ale statelor membre.

Tratatul de la Lisabona introduce, în același timp, un temei juridic pentru **ajutorul umanitar**. Această prevedere pune accent pe aplicarea principiilor dreptului internațional și a principiilor imparțialității, neutralității și nediscriminării. De asemenea, se prevede constituirea unui Corp voluntar european de ajutor umanitar.

Totodată, Tratatul prevede, pentru prima dată, o bază juridică pentru ajutorul umanitar. Această dispoziție subliniază specificitatea politicii și aplicarea principiilor dreptului internațional, în special principiile imparțialității și nediscriminării. Tratatul de la Lisabona menționează clar că reducerea și eradicarea sărăciei reprezintă obiectivul principal al politicii Uniunii în domeniul cooperării pentru dezvoltare. Acesta trebuie avut în vedere atunci când UE pune în aplicare politici care pot afecta țările în curs de dezvoltare. Acest lucru implică faptul că politica de cooperare pentru dezvoltare este o politică de sine stătătoare și nu se situează în prelungirea politicii externe și de securitate comună. În cazul unui ajutor

financiar urgent, Consiliul va hotărî cu majoritate calificată, la propunerea Comisiei. Aceasta înseamnă că, în viitor, ajutorul financiar va putea fi furnizat mai rapid. În Tratatul de la Lisabona, ajutorul pentru cooperare şi ajutorul umanitar sunt considerate „competenţe comune paralele" – ceea ce înseamnă că Uniunea desfăşoară o politică autonomă, care nu împiedică statele membre să-şi exercite competenţele şi nici nu transformă politica proprie într-una „complementară" politicilor statelor membre.

**Apărarea** rămâne, în continuare, un domeniu de competenţă al statelor membre. Tratatul prevede că statele membre pot pune la dispoziţia Uniunii resurse civile şi militare pentru desfăşurarea operaţiunilor sale în domeniul securităţii comune şi apărării. Cu toate acestea, orice stat membru are dreptul de a se opune unor astfel de operaţiuni. Toate contribuţiile vor fi întotdeauna pe bază voluntară.

Un grup de state membre care doresc şi au capacitatea necesară vor putea îndeplini operaţiuni de dezarmare, misiuni umanitare şi de evacuare, misiuni de consiliere pe probleme militare şi de menţinere a păcii. Niciun stat membru nu poate fi obligat însă să participe la astfel de operaţiuni.

Tratatul de la Lisabona permite UE să menţină şi să dezvolte mai departe realizările **sociale**, respectând întru totul prerogativele naţionale. O economie de piaţă foarte competitivă, ocuparea forţei de muncă şi progresul social se numără printre obiectivele Uniunii. Coordonarea politicilor economice şi de ocupare a forţei de muncă ale statelor membre intră în sfera de competenţă a Uniunii, ceea ce permite coordonarea politicilor sociale ale statelor membre. Tratatul de la Lisabona conţine o „clauză socială", în baza căreia aspectele sociale (promovarea unui grad ridicat de ocupare a forţei de muncă, protecţia socială adecvată, lupta împotriva excluderii sociale etc.) trebuie luate în considerare în definirea şi aplicarea tuturor politicilor.

De asemenea, **drepturile fundamentale** sunt recunoscute în Tratatul de la Lisabona prin includerea unei trimiteri la Carta drepturilor fundamentale, obligatorie din punct de vedere juridic. Aceasta conţine o secţiune pe tema solidarităţii, care enumeră o serie de drepturi şi principii cu relevanţă directă pentru domeniul social, cum ar fi dreptul la informare şi consultare în întreprinderi, dreptul de a negocia acorduri colective şi de a acţiona colectiv, dreptul de acces la servicii de plasare a

forței de muncă și de protecție împotriva concedierilor nejustificate și dreptul la securitate și la asistență socială etc.

Tratatul de la Lisabona recunoaște **serviciile publice** ca fiind un instrument indispensabil de coeziune socială și regională. Include un protocol special care prezintă principii cheie de acțiune pentru promovarea unor servicii eficiente de interes general, care vor oferi baza corespunzătoare pentru acțiunea UE în viitor. Carta indică faptul că Uniunea recunoaște și respectă dreptul de acces la serviciile de interes economic general, așa cum se prevede în legislațiile și practicile naționale, pentru promovarea coeziunii sociale și teritoriale a Uniunii. Tratatul de la Lisabona se referă la serviciile de interes economic general care sunt unanim apreciate în cadrul Uniunii, precum și la rolul acestora în promovarea coeziunii sociale și teritoriale. Ca urmare a valorii importante care le este conferită, Tratatul de la Lisabona cere Uniunii și statelor membre să garanteze că astfel de servicii funcționează pe baza unor principii și condiții, în special economice și financiare, care le permit să-și îndeplinească misiunile.

### *Concluzii*

Tratatul de la Lisabona nu mărește numărul deciziilor luate la Bruxelles, ci își propune să pună bazele unei abordări mai descentralizate și mai transparente a punerii în aplicare a politicilor UE, pentru a garanta faptul că deciziile sunt luate cât mai aproape de cetățean. Acesta include dimensiunea locală și regională în cadrul juridic al UE și precizează că Uniunea trebuie să respecte identitățile naționale ale statelor membre, care fac parte integrantă din structurile lor fundamentale, inclusiv autonomia regională și locală. Tratatul încearcă să simplifice distribuția competențelor între Uniune și statele membre, precizând atribuțiile fiecărei părți implicate; ar trebui să existe, astfel, mai puține zone „de umbră", susceptibile să creeze confuzie și nesiguranță[1].

Tratatul de la Lisabona nu creează un „suprastat" european. Este un tratat internațional, convenit și ratificat de state membre suverane care sunt

[1] Sunt autori, precum R. Schütze, care, în mod întemeiat, remarcă nereușitele Tratatului de Reformă în acest sens.

de acord să pună în comun o parte din suveranitatea lor, în favoarea cooperării supranaționale. Tratatul de la Lisabona subliniază faptul că Uniunea reflectă dorința statelor membre și a cetățenilor săi și că puterile sale îi sunt conferite de aceste țări. Tratatul nu aduce atingere naturii fundamentale a UE, ci introduce o serie de inovări instituționale majore, care conferă Uniunii mai multă putere și eficiență. Acest lucru nu se dorește a fi în detrimentul statelor membre. Dimpotrivă, UE completează acțiunea statelor membre când acestea nu-și pot îndeplini singure obiectivele. Din punctul de vedere al instrumentelor juridice, menționăm că Tratatul de la Lisabona nu a preluat toate inovațiile propuse de Tratatul constituțional, însă a păstrat ideea clasificării în acte legislative și acte nelegislative, creând, astfel, o ierarhie a actelor derivate și reguli noi cu privire la adoptarea lor, despre aceste aspecte urmând a ne ocupa în detaliu într-un capitol ulterior.

## 2. Elemente de natură federală şi reculuri ale federalismului prezente în Tratatul de la Lisabona

Trebuie subliniat faptul că Uniunea Europeană a dobândit, de-a lungul timpului, prin intermediul tratatelor constitutive, o serie de elemente de drept federal. Acestea au fost menținute de Tratatul de la Lisabona, tratat care aduce și unele elemente noi, înregistrându-se totuși, în același timp, și aspecte care reflectă încă prudență în ceea ce privește progresele în sens federalist[1].

Între *elementele federaliste existente*, rod al unei evoluții constante de-a lungul timpului și consacrate, inclusiv, prin Tratatul de la Lisabona, amintim *„bicameralismul"*, puterea legislativă fiind împărțită între Parlamentul European, ales prin vot universal de cetățenii europeni și Consiliu, care reunește reprezentanții statelor membre, Parlamentul dobândind puteri sporite în ceea ce privește participarea la activitatea normativă. Principiul *subsidiarității* este și el prezent și consolidat, parlamentele naționale având posibilitatea de a exercita controlul respectării sale de

[1] A se vedea în acest sens și: M.A. Dumitrașcu, *Federalism european* – prezentată în cadrul sesiunii de comunicări științifice: *„Identitate românească și integrare europeană"*, organizată de Facultatea de Litere, Universitatea din București; publicată de Ed. Ars Docendi, 2003, pp. 41-47.

instituțiile Uniunii. Alte elemente federaliste deja cunoscute sunt reprezentate de existența unui sistem instituțional autonom, a *resurselor proprii* ale UE, a *jurisdicției obligatorii* a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) având preocuparea jurisprudențială pentru crearea unei ordini juridice *autonome*. De asemenea, nu putem să nu amintim *cetățenia europeană*, cu drepturile aferente, extinse prin noile dispoziții referitoare la Cartă și la CEDO, *efectul direct* a numeroase norme și posibilitatea de sancționare a instituțiilor comunitare, *prioritatea* dreptului Uniunii asupra celui național, consacrat de jurisprudența Curții de la Luxemburg și reafirmat prin Declarația nr. 17 anexată Tratatului de la Lisabona.

Așadar, astfel cum se observă, pot fi regăsite în construcția și funcționarea Uniunii Europene elemente de drept federal, pe care Tratatul de la Lisabona le păstrează, dar cărora le *adaugă* și altele. În continuare, le vom detalia pe acestea din urmă[1].

Potrivit autoarei Laëtitia Garat[2], elementele novatoare aduse de Tratatul de la Lisabona pot fi încadrate în *două teme-cheie ale federalismului*: *integrarea*[3] și *consolidarea democrației*. Le prezentăm pe scurt în continuare, în forma redată de autoarea menționată.

### *Integrarea*

Primul element federalist integrator pe care îl menționăm este restructurarea Uniunii Europene prin *unificarea* celor trei piloni și dobândirea de către UE a *personalității juridice*. Această simplificare este însoțită și de dobândirea de către UE de *noi competențe*, aflate, anterior, în sarcina statelor membre, în domenii precum cooperarea polițienească, toate acestea fiind semne clare de progres în sens integraționist.

Un alt element aflat sub semnul integrării și, deci, al federalismului este acela că, similar funcționării statelor federale, instituțiile UE sunt *autonome* față de statele membre. Tratatul de la Lisabona aduce progrese în această direcție prin faptul că Banca Centrală Europeană (BCE) dobândește

---

[1] L. Garat, *op. cit.*, pp. 3-4.

[2] *Ibidem.*

[3] Statele deleagă instituțiilor comunitare părți din suveranitatea lor (în domenii bine determinate), acestea din urmă urmărind interesul general al organizației (UE).

mai multă autonomie [art. 13 TUE consacră BCE drept instituție, iar art. 282 alin. (3) TFUE îi conferă expres personalitate juridică]; de asemenea, Consiliul European este consacrat expres drept *instituție* a UE. Tot din punct de vedere instituțional, în scopul unei mai bune eficiențe, Tratatul de la Lisabona reduce numărul membrilor Comisiei Europene, dorindu-se restaurarea spiritului acesteia din urmă, acela de „motor al integrării europene" [art. 17 alin. (5) par. 1 TUE – Începând cu 1 noiembrie 2014, Comisia este compusă dintr-un număr de membri, incluzând președintele și Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, corespunzător cu două treimi din numărul statelor membre, atât timp cât Consiliul European nu decide modificarea acestui număr, hotărând în unanimitate (s.n.)].

*Sporirea atribuțiilor Parlamentului European*, prin extinderea vechii proceduri a codeciziei (în prezent, procedura legislativă ordinară) la toate actele legislative, precum și *noul mod de vot în Consiliu* (dublă majoritate calificată: 55% din statele membre reprezentând 65% din populație) sunt, de asemenea, aspecte care conduc la concluzia că Tratatul de la Lisabona nu este lipsit de elemente federaliste.

Pe lângă *personalitatea juridică*, crearea postului de *președinte* al Consiliului European[1], ambele elemente federaliste, contribuie la dobândirea de către UE a unei mai bune coerențe și reprezentativități pe scena internațională. Menționăm în acest context și crearea poziției de *Înalt Reprezentant al Uniunii pentru politica externă și de securitate comună*[2].

### *Democrația*

În ceea ce privește afirmarea democrației în cadrul Tratatului de la Lisabona, ca element federalist, amintim, în primul rând, dobândirea de *Carta* drepturilor fundamentale a UE a valorii juridice obligatorii, la același nivel, din perspectiva ierarhiei actelor juridice normative, cu tratatele, dar și posibilitatea oferită Uniunii de a *adera* la CEDO[3]. De asemenea, *drepturile fundamentale*, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru

[1] Ales cu majoritate calificată pentru 2 ani și jumătate.

[2] Prezidează Consiliul Afaceri Externe.

[3] Art. 6 TUE (unii autori vorbesc chiar de *obligația* de a adera la CEDO).

apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, sunt considerate drept principii generale ale dreptului Uniunii.

Potrivit autoarei Laëtitia Garat[1], principiul general al regimului UE, regăsit și în Tratatul de la Lisabona, este *democrația reprezentativă*[2], Parlamentul European fiind cel care reprezintă, în mod direct, cetățenii europeni, iar partidele politice având rolul de a forma conștiința politică europeană[3]. Autoarea menționează că democrația reprezentativă privește atât cetățenii, cât și statele, de aici și *dubla legitimitate* a UE: interstatală și a popoarelor[4] – element, și el, federal.

Alături de reafirmarea democrației reprezentative, Tratatul de la Lisabona consacră principiul *democrației participative*[5] a cetățenilor, dar și a societății civile organizate. Tratatul prevede, astfel, un important element federalist, și anume inițiativa populară[6].

În aceeași idee, a federalismului, art. 12 TUE este consacrat parlamentelor naționale, în calitate de actori cu drepturi depline ai democrației europene. Astfel, *parlamentele naționale* contribuie, în mod activ, la buna funcționare a Uniunii:

– prin faptul că sunt *informate* de către instituțiile Uniunii și prin primirea de notificări referitoare la proiectele de acte legislative ale Uniunii în conformitate cu Protocolul privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană;

– prin verificarea respectării principiului *subsidiarității*, în conformitate cu procedurile prevăzute în Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității;

– prin participarea, în cadrul *spațiului de libertate, securitate și justiție*, la mecanismele de evaluare a punerii în aplicare a politicilor Uniunii în

---

[1] L. Garat, *op. cit.*, p. 4.
[2] Art. 10 alin. (1) TUE.
[3] Art. 10 alin. (4) TUE.
[4] Art. 10 alin. (3) TUE.
[5] Art. 10 TUE.
[6] Art. 11 alin. (4) TUE: La inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o *propunere* corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un *act juridic* al Uniunii, în vederea *aplicării* tratatelor. (s.n.)

acest spaţiu, în conformitate cu art. 70 TFUE, şi prin implicarea în controlul politic al Europol şi în evaluarea activităţilor Eurojust, în conformitate cu art. 88 şi 85 TFUE;

– prin participarea la procedurile de *revizuire* a tratatelor, în conformitate cu art. 48(2) TUE („Guvernul oricărui stat membru, Parlamentul European sau Comisia poate prezenta Consiliului proiecte de revizuire a tratatelor. Aceste proiecte pot viza, printre altele, fie extinderea, fie reducerea competenţelor atribuite Uniunii în cadrul tratatelor. Aceste proiecte se transmit Consiliului European de către Consiliu şi se notifică *parlamentelor naţionale*.") (s.n.);

– prin faptul că sunt informate cu privire la cererile de *aderare* la Uniune, în conformitate cu art. 49 TUE;

– prin participarea la *cooperarea interparlamentară* dintre parlamentele naţionale şi Parlamentul European, în conformitate cu Protocolul privind rolul parlamentelor naţionale în Uniunea Europeană [Titlul II – Cooperarea Interparlamentară: art. 9 – „Parlamentul European şi parlamentele naţionale definesc împreună organizarea şi promovarea unei cooperări interparlamentare eficiente şi periodice în cadrul Uniunii."; art. 10 – „O conferinţă a organelor parlamentare specializate în chestiunile Uniunii poate supune atenţiei Parlamentului European, a Consiliului şi a Comisiei orice contribuţie pe care o consideră adecvată. În plus, o astfel de conferinţă promovează schimbul de informaţii şi schimbul celor mai bune practici între parlamentele naţionale şi Parlamentul European, inclusiv între comisiile specializate ale acestora. De asemenea, conferinţa organelor parlamentare poate organiza conferinţe interparlamentare pe teme specifice, în special pentru a dezbate chestiuni de politică externă şi de securitate comună, inclusiv politica de securitate şi de apărare comună. Contribuţiile conferinţei nu angajează parlamentele naţionale şi nu aduc atingere poziţiei acestora."].

***Concluzia*** care se impune observând inovaţiile federaliste aduse de Tratatul de la Lisabona este aceea că acest Tratat se înscrie pe linia voinţei către un sistem federal, poate într-o nouă viziune, chiar şi în condiţiile eşecului Tratatului constituţional şi *revigorărilor interguvernamentale* prezente în Tratatul de la Lisabona, precum: nepreluarea simbolurilor, refuzul termenului de „constituţie", posibilitatea retragerii

din UE, derogările obținute de anumite state membre (Marea Britanie, Polonia), clauzele privind revizuirea tratatelor inclusiv în sensul diminuării competențelor UE.

## *Secțiunea a 3-a*

## *Istoricul apariției construcției comunitare*[1]

Sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial a lăsat în urma sa o Europă distrusă din punct de vedere material, frământată de puternice crize politice și divizată prin „cortina de fier" în două blocuri: Est și Vest. A apărut, astfel, un puternic curent către o politică internațională care să fie capabilă să oprească un alt război mondial și, în același timp, să consolideze Europa din punct de vedere economic. Sunt, așadar, înființate o serie de organizații internaționale la nivel regional, european, care să fie capabile să atingă scopurile menționate mai sus, după cum urmează:

| Vest | Est |
|---|---|
| OECE (1947)/OCED (1960) | CAER (1949) |
| Uniunea vamală a statelor BENELUX (1948) | |
| UO (1948)/UEO (1954) | Pactul de la Varșovia (1955) |
| NATO (1949) | |
| CONSILIUL EUROPEI (1949) | |
| **CECO (1951)**<br>**CEE și CEEA/EURATOM (1957)** | |
| AELS (1960) | |
| CSCE (1975)/OSCE (1995) | |
| | CSI (1991)[2] |

[1] Informații preluate din: A. Dumitrașcu, R.M. Popescu, *Dreptul Uniunii Europene – sinteze și aplicații*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, pp. 11-14.

[2] În același an, apare și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), prima mare instituție financiară după Războiul Rece, având drept scop oferirea unui ajutor financiar statelor membre ale CSI.

## *Planul/Declaraţia Schuman. Sistemul de integrare*

*Robert Schuman* – ministrul afacerilor externe al Franței, cel care a făcut public/ă Planul/Declarația care îi poartă numele.

*Jean Monnet* – comisarul Planului francez de reconstrucție; alături de câțiva colaboratori, a elaborat „Planul/Declarația Schuman"[1].

Planul/Declarația Schuman (9 mai 1950) reprezintă *actul politic* care a condus la înființarea CECO[2] (după care au urmat CEE și CEEA/ EURATOM).

*Extrase* relevante din textul Planului Schuman[3]:

„**Pacea** mondială nu poate fi asigurată fără a face eforturi creatoare, proporționale cu pericolele care o amenință.

Contribuția pe care o poate aduce civilizației o Europă organizată și activă este indispensabilă menținerii unor relații **pașnice**. Asumându-și, timp de mai bine de 20 de ani, rolul de campioană a unei Europe unite, Franța și-a pus dintotdeauna eforturile în slujba **păcii**. Nu am reușit să realizăm o Europă unită și ne-am confruntat cu războaie.

Europa nu se va construi dintr-odată sau ca urmare a unui plan unic, ci prin **realizări concrete** care vor genera, în primul rând, o **solidaritate reală**. Alăturarea națiunilor europene implică eliminarea vechii opoziții dintre Franța și Germania.

Având în vedere acest obiectiv, guvernul francez propune acțiuni imediate întreprinse într-o **direcție decisivă**.

*Guvernul francez propune ca producția franco-germană de cărbune și oțel să fie plasată sub incidența unei Înalte Autorități*[4]*, în cadrul unei organizații deschise și altor state europene*[5].

Controlul producției de cărbune și oțel ar trebui să conducă imediat la construirea unei baze comune pentru dezvoltarea economică, ca prim pas în realizarea unei **federații europene**, schimbând, în același timp,

---

[1] A avut 9 variante, ultima fiind terminată pe data de 6 mai 1950.

[2] CECO – în limba franceză (La Communauté européene du charbon et de l'acier); ECSC – în limba engleză (The European Community of Steel and Coal).

[3] Sublinierile cu *bold* aparțin autorilor prezentei lucrări.

[4] Astăzi, Comisia Europeană.

[5] Paragraf subliniat *(italic)* și în documentul original.

destinele acelor regiuni care s-au dedicat în trecut fabricării de muniție de război, ale cărui victime s-au dovedit a fi în mod constant.

Solidaritatea în producție astfel stabilită va demonstra că orice **conflict** între Franța și Germania devine nu doar **inimaginabil**, ci chiar **imposibil**. (...) această producție va fi oferită lumii întregi, fără diferențe sau excepții, pentru a contribui la creșterea nivelului de trai și pentru a promova realizările **pașnice**.

*Prin controlul producției de bază și prin instituirea unei Înalte Autorități, ale cărei decizii vor uni Franța, Germania și alte state membre, această propunere va conduce la crearea unei prime baze concrete a **federației europene** indispensabile pentru menținerea **păcii***[1].

Înalta Autoritate comună care se ocupă de administrarea acestei scheme va fi alcătuită din persoane **independente** numite de guverne, acordându-se o reprezentare egală. Guvernele vor alege, de comun acord, un Președinte. **Deciziile** Autorității **se vor aplica** în Franța, Germania și în alte țări membre. În cazul în care deciziile Autorității vor fi contestate, se vor lua măsuri de la caz la caz".

Sumar[2]:

Ideea propusă prin Planul/Declarația Schuman a fost acceptată de **6** state europene (Franța, Germania, Italia, Belgia, Olanda, Luxemburg), astfel încât, în anul **1951**, se semnează Tratatul (actul juridic) de instituire a CECO, intrat în vigoare un an mai târziu (1952).

În anul **1954**, mulțumite de sistemul de integrare care funcționa foarte bine, cele 6 state membre ale CECO doresc extinderea lui și la domeniul apărării și la cel politic, proiecte care, însă, eșuează. Din această criză a construcției comunitare se desprinde un aspect important, și anume: „integrarea economică trebuie să preceadă integrării politice"[3]. Astfel, în anul **1956** un *Raport* întocmit de politicianul belgian Paul Henri *Spaak* propune înființarea a două noi Comunități de integrare

[1] Paragraf subliniat *(italic)* și în documentul original.

[2] Pentru detalii, a se vedea și: *Semnificația Zilei Europei – 9 mai* (în cadrul sesiunii de comunicări științifice a Catedrei de drept public, Facultatea de Drept, Universitatea din București) – publicată în Revista „Analele Universității din București – Seria Drept" nr. II, Ed. Rosetti, București, 2003, pp. 177-179.

[3] Memorandumul statelor Benelux – 1955.

economică: CEE şi CEEA (EURATOM). Tratatele sunt semnate în anul 1957, la Roma, şi intră în vigoare în anul 1958.

*N.B.*

☞ Tratatul de instituire a CECO (Paris) = tratat (*lex specialis*) vizând integrarea economică **sectorială**, încheiat pentru o perioadă de 50 de ani; a încetat să mai producă efecte la 23 iulie 2002. Tratatul de la Nisa (2001/2003) este cel care reglementează ieşirea din vigoare a TCECO.

☞ Tratatul de instituire a CEEA (Roma) = tratat (*lex specialis*) vizând integrarea economică **sectorială**, încheiat pe durată nedeterminată!

☞ Tratatul de instituire a CEE (Roma) = tratat-cadru (*lex generalis*) vizând integrarea economică generală, încheiat pe perioadă nedeterminată!

☞ Despre Tratatul privind UE şi Tratatul privind funcţionarea UE, în vigoare la acest moment, împreună cu Tratatul instituind CEEA şi Carta drepturilor fundamentale – toate alcătuind dreptul primar/originar al UE – vom discuta în capitolele dedicate special acestei teme în cadrul lucrării de faţă.

**1946**

Într-un discurs susţinut la Universitatea din Zürich, Winston Churchill îndeamnă la înfiinţarea unor „State Unite ale Europei".

La Paris (Franţa) este înfiinţată Uniunea Federaliştilor Europeni.

**1947**

Sub patronajul lui Winston Churchill, este înfiinţată Mişcarea pentru Europa Unită. Aceasta este ostilă organizaţiilor supranaţionale şi favorabilă cooperării interguvernamentale.

René Courtin creează Consiliul francez pentru o Europă unită, care va fi integrat ulterior Mişcării Europene (1953). Sub patronajul creştin-democraţilor, este creată organizaţia Nouvelles Équipes Internationales, cunoscută ulterior ca Uniunea Europeană a Creştin-Democraţilor (1965).

Este creată Mişcarea pentru Statele Unite Socialiste ale Europei. În 1961, aceasta îşi va schimba denumirea în Stânga Europeană.

Este anunţat Planul Marshall, creat pentru revitalizarea economică a Europei.

La Montreux (Elveția) are loc congresul Uniunii Federaliștilor Europeni.

Organizațiile federaliste și unioniste se întâlnesc în cadrul Comitetului internațional pentru coordonarea mișcărilor de unificare europeană.

Intră în vigoare convenția vamală dintre Belgia, Luxemburg și Țările de Jos.

**1948**

Belgia, Franța, Luxemburg, Țările de Jos și Regatul Unit semnează Tratatul Uniunii Europei Occidentale (Tratatul de la Bruxelles).

Este creată Organizația pentru Cooperare Economică Europeană (OEEC), cu rol de coordonare a Planului Marshall.

Comitetul internațional pentru coordonarea mișcărilor de unificare europeană organizează la Haga (Țările de Jos) Congresul Europei. Acesta este prezidat de Winston Churchill și numără circa 800 de delegați. Participanții recomandă crearea unei adunări deliberative europene și a unui consiliu special european, care să pregătească integrarea politică și economică a țărilor europene. De asemenea, recomandă adoptarea unei carte a drepturilor omului și crearea unei Curți de Justiție care să asigure respectarea unei astfel de carte.

**1949**

Franța, Marea Britanie și țările Benelux decid înființarea unui Consiliu al Europei și solicită cooperarea Danemarcei, Irlandei, Italiei, Norvegiei și Elveției în pregătirea statutului unui astfel de consiliu.

Semnarea Tratatului Atlanticului de Nord (NATO) la Washington.

La Londra (Regatul Unit) este semnat statutul Consiliului Europei.

Intră în vigoare statutul Consiliului Europei.

La Strasbourg (Franța) are loc prima sesiune a adunării consultative a Consiliului Europei. Membrii federaliști solicită înființarea unei autorități politice europene.

În 1950, este lansată ideea punerii sub control a producției de cărbune și oțel din Franța și Germania. Această idee a fost fundamentată de președintele Organizației naționale a planificării (reconstrucției țări după război) din Franța – Jean Monnet. La baza acestei teze stă ideea conversiei producției de cărbune și oțel din cele 2 state dintr-o producție de război într-o producție de pace. Prin această strategie s-a urmărit și

realizarea bunăstării materiale şi sprirituale a popoarelor celor 2 state şi prevenirea unui nou război mondial.

Ideea lui Jean Monnet a fost lansată public, pentru prima oară, la 9 mai 1950, de către Robert Schuman, care era Ministrul afacerilor externe din Franţa. Din acel moment, data de 9 mai a fost aleasă ca fiind „Ziua Europei" şi sărbătorită atât în statele membre ale UE, cât şi în statele cu statut de asociat la UE. Lansarea acestei idei s-a realizat prin intermediul unui plan – Planul Schuman; acesta propunea înfiinţarea primei Comunităţi europene – CECO. La acest plan aderă, pe lângă Franţa şi Germania, încă 4 state: Italia, Belgia, Olanda şi Luxemburg.

Cele 6 state aderante semnau la Paris, în 1951, Tratatul de la Paris, privind înfiinţarea CECO; tratatul intră în vigoare 1 an mai târziu (1952); tratatul este încheiat pe 50 de ani, astfel încât va expira pe 23 iulie 2002. CECO este prima organizaţie europeană ce dispune de puteri supranaţionale rezultate din delegarea suveranităţii consimţită de state. Astfel, este deschisă piaţa comună pentru cărbune, minereu de fier şi fier vechi pe 10 februarie 1953 şi la 1 mai 1953 pentru oţel. CECO se baza pe 3 principii:

– plasarea producţiei de cărbune şi oţel sub o Înaltă Autoritate;

– luarea deciziilor de către organele compuse din reprezentanţii guvernelor;

– statele nu vor fi obligate prin decizii luate contra voinţei lor (regula unanimităţii).

În 1956, politicianul belgian Paul Henri Spaak elaborează raportul privind înfiinţarea a încă două noi Comunităţi Europene: CEE şi CEEA. (Euratom). Aceleaşi 6 state părţi la CECO semnează, în 1957, la Roma, Tratatele privind înfiinţarea CEE şi Euratom; tratatele intră în vigoare în 1958. Scopul acestor tratate este de a crea o „legătură cât mai strânsă între popoarele Europei".

Cele 3 Comunităţi au înfiinţat, fiecare, din punct de vedere *juridic*, instituţii proprii în domeniile:

1) decizional;
2) executiv;
3) control politic;
4) control jurisdicţional.

Trebuie însă menţionat faptul că, *în realitate*, pentru eficienţă şi pragmatism, a fost creat practic un singur set de instituţii, unificat, care

să deservească toate cele trei Comunități Europene (de exemplu, un singur Consiliu, o singură Curte de Justiție etc.).

În ceea ce privește ***caracteristicile*** Comunităților Europene ca subiecte de drept internațional [și, astăzi, ale Uniunii Europene (succesoarea CEE/CE) și CEEA, CECO – a expirat în 2002], acestea pot fi sumarizate astfel:

– asociații economice integrate/asociere de tip economic integrat;

– subiecte derivate de drept internațional public;

– personalitate juridică proprie, distinctă de cea a statelor membre care le-au creat;

–structură instituțională proprie, originală;

– deținătoare a unor simboluri specifice: drapel, imn, limbi oficiale, deviză.

## Anexă
## Planul/Declarația Schuman, 9 mai 1950 (text integral)

*Pacea mondială nu poate fi asigurată fără a face eforturi creatoare proporționale cu pericolele care o amenință.*

*Contribuția pe care o poate aduce civilizației o Europă organizată și activă este indispensabilă pentru menținerea unor relații pașnice. Asumându-și, timp de mai bine de 20 de ani, rolul de campioană a unei Europe unite, Franța și-a pus dintotdeauna eforturile în slujba păcii. Nu am reușit să realizăm o Europă unită și ne-am confruntat cu războaie.*

*Europa nu se va construi dintr-o dată sau ca urmare a unui plan unic, ci prin realizări concrete care vor genera în primul rând o solidaritate de fapt. Alăturarea națiunilor europene implică eliminarea opoziției seculare dintre Franța și Germania. Orice acțiune întreprinsă trebuie să aibă în vedere în primul rând aceste două țări.*

*În acest scop, guvernul francez propune ca măsuri imediate să fie întreprinse într-o direcție concretă, dar decisivă.*

***Guvernul francez propune ca producția franco-germană de cărbune și oțel să fie plasată sub o Înaltă Autoritate comună, în cadrul unei organizații deschise și altor state europene. Punerea în comun a producțiilor de cărbune și oțel va asigura imediat stabilirea unor baze***

***comune de dezvoltare economică, un prim pas către realizarea unei federaţii europene şi va schimba destinele acelor regiuni care s-au dedicat în trecut fabricării muniţiei de război, dar care au fost, în acelaşi timp, cele mai constante victime ale conflictelor.***

*Solidaritatea de producţie astfel stabilită va demonstra că orice război între Franţa şi Germania devine nu numai inimaginabil, ci şi imposibil din punct de vedere material. Înfiinţarea acestei unităţi de producţie puternice, deschisă tuturor ţărilor care doresc să colaboreze, va pune bazele reale ale unificării economice, angajându-se să le furnizeze tuturor ţărilor membre elementele principale ale producţiei industriale, în condiţii egale.*

*Această producţie va fi oferită lumii întregi, fără diferenţieri sau excepţii, pentru a contribui la creşterea nivelului de trai şi pentru a promova realizările paşnice. Cu mijloace suplimentare, Europa va putea să ducă mai departe realizarea uneia dintre misiunile sale esenţiale: dezvoltarea continentului african.*

*În acest mod se va realiza, simplu şi rapid, acea fuziune a intereselor care este indispensabilă pentru crearea unui sistem economic comun; aceasta ar putea fi piatra de temelie a unei comunităţi mai largi şi mai complexe, reunind ţări aflate multă vreme în conflicte sângeroase.*

*Prin punerea în comun a producţiei de bază şi prin instituirea unei Înalte Autorităţi, ale cărei decizii vor reuni Franţa, Germania şi alte state membre, această propunere va conduce la stabilirea primelor baze concrete ale unei federaţii europene, indispensabilă pentru menţinerea păcii.*

*Pentru a promova realizarea obiectivelor astfel definite, guvernul francez este pregătit să iniţieze negocieri pornind de la următoarele considerente.*

*Sarcina pe care o va avea de îndeplinit Înalta Autoritate comună va fi de a asigura, în cel mai scurt timp posibil, modernizarea producţiei şi îmbunătăţirea calităţii acesteia; furnizarea în condiţii egale a cărbunelui şi oţelului pentru pieţele din Franţa şi Germania, precum şi pentru pieţele din alte ţări membre; dezvoltarea în comun a exporturilor către alte state; egalizarea şi îmbunătăţirea nivelului de trai al muncitorilor din aceste ramuri industriale.*

*Pentru a îndeplini aceste obiective, pornind de la condiţiile de producţie diferite din statele membre, propunem să se instituie o serie de*

*măsuri cu caracter tranzitoriu, cum ar fi aplicarea unui plan de producție și investiții, stabilirea unui mecanism compensatoriu pentru egalizarea prețurilor și crearea unui fond de restructurare care să faciliteze raționalizarea producției. Circulația cărbunelui și a oțelului între statele membre va fi imediat scutită de toate taxele vamale și nu va fi afectată de ratele de transport diferențiate. Se vor crea treptat condiții care vor permite o distribuție cât mai rațională a producției, la cel mai înalt nivel de productivitate.*

*Spre deosebire de cartelurile internaționale, care au tendința de a impune practici restrictive asupra distribuției și exploatării piețelor naționale și de a menține profituri mari, această organizație va asigura fuziunea piețelor și extinderea producției.*

*Principiile și acțiunile esențiale definite mai sus vor face obiectul unui tratat semnat între state și înaintat spre ratificare parlamentelor din fiecare țară. Negocierile necesare pentru stabilirea detaliilor legate de aplicarea acestor prevederi se vor desfășura cu ajutorul unui arbitru numit de comun acord. Acesta va avea sarcina de a se asigura că acordurile convenite corespund principiilor enunțate și, în cazul în care se ajunge la un impas, va decide ce soluție urmează să fie adoptată.*

*Înalta Autoritate comună care se ocupă de administrarea întregului sistem va fi alcătuită din personalități independente numite de guverne, respectându-se principiul reprezentării egale. Guvernele vor alege de comun acord un președinte. Deciziile Autorității se vor aplica în Franța, Germania și în celelalte țări membre. În cazul în care deciziile autorității vor fi contestate, se vor lua măsuri de la caz la caz.*

*Un reprezentant al Organizației Națiunilor Unite va fi acreditat pe lângă Autoritate și va întocmi un raport public pentru ONU de două ori pe an, pentru a face un bilanț al activității noii organizații, în special în ceea ce privește respectarea obiectivelor acesteia.*

*Instituirea Înaltei Autorități nu va prejudicia în niciun fel regimul de proprietate asupra întreprinderilor. În exercitarea funcțiilor sale, Înalta Autoritate comună va lua în considerare puterea conferită de Autoritatea Internațională a Ruhrului și obligațiile de orice natură impuse Germaniei, atât timp cât acestea rămân în vigoare.*

## CAPITOLUL al II-lea

# EXTINDEREA COMUNITĂŢILOR EUROPENE/UNIUNII EUROPENE – DEZVOLTAREA CANTITATIVĂ A CONSTRUCŢIEI COMUNITARE/UNIONALE

1. *De la 6 la 28/27 de state membre*
2. *State candidate*
3. *State potențial candidate*
4. *Condiții și etape de aderare*
5. *Retragerea din Uniunea Europeană*

## 1. De la 6 la 28/27 de state membre

**a) Prima extindere – Europa celor 9 („extinderea către Nord") – 1973**
**Marea Britanie**
**Irlanda**
**Danemarca**

**Marea Britanie**[1]

Cererea MB de aderare, din august 1961 (depunerea candidaturii = cererea de aderare) s-a lovit de refuzul exprimat de gen. de Gaulle în cadrul Conferinței de presă din 14 ianuarie 1963 (Franța refuză riscul intrării în

[1] Criza privind aderarea MB la Comunități a fost declanșată de opunerea gen. de Gaulle la aderarea Marii Britanii, care își depusese candidatura la 31 iulie 1961, împreună cu un număr de exigențe care ar fi îngreunat negocierile. Franța va uza de dreptul său de veto de 2 ori împotriva avizului dat de cei 5 parteneri ai săi. Negocierile au durat până în 1963 când Charles de Gaulle, președintele Franței, a apreciat că e prematur ca Marea Britanie să devină membru al Comunităților Europene, negocierile fiind oprite. Anglia își va reînnoi candidatura în 1967, dar se va ciocni de același refuz din partea guvernului francez. Odată cu demisia lui de Gaulle, în 1969, și înlocuirea sa cu Georges Pompidou, la summitul de la Haga s-a decis deschiderea negocierilor privind aderarea unor noi state la Comunități.

CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Comunități a unui stat legat într-o manieră privilegiată de SUA, evocând posibilitatea denaturării tocmai a finalităților construcției comunitare). Este adevărat că prima cerere a MB, excluzând piața comună agrară, limita participarea britanică la liberalizarea schimbului pentru produsele industriale. Al doilea refuz a avut loc în 1967.

Opoziția franceză ia sfârșit la Conferința de la Haga în decembrie 1969 (Pompidou devine președintele Franței pe data de 15 iunie 1969), când este hotărâtă deschiderea negocierilor.

Negocierile debutează pe 30 iunie 1970.

La Bruxelles, pe 22 ianuarie 1972 se semnează actul de adeziune, intrat în vigoare pe 1 ianuarie 1973, fiind anterior (1972) ratificat de MB[1].

**Irlanda, Danemarca, Norvegia**

Cele 3 țări depun candidatura în august 1961 (ca și MB).

Negocierile se încheie în septembrie 1970.

Tratatele de adeziune se semnează pe 22 ianuarie 1972, la Bruxelles (ca și pentru MB).

Aceste acte sunt ratificate în MB, Irlanda și Danemarca, Norvegia respingându-le prin referendum (54%) – 1972 (din cauza problemelor legate de politica privind pescuitul, de competența exclusivă a CEE).

Tratatele intră în vigoare pe data de 1 ianuarie 1973.

De la 01.01.1973, Europa celor 9 are, până la noua extindere, 256 mil. locuitori, depășind URSS, SUA; PNB este apropiat de cel al SUA (2/3) și ocupă primul loc în comerțul mondial.

MB a trebuit însă să realizeze și ea unele reforme considerate indispensabile pentru a se integra pe piața comună.

Irlanda, țară agricolă mai puțin dezvoltată decât celelalte, face ca ansamblul statelor membre ale Comunităților să fie mai puțin omogen, potrivit doctrinei, dar, în același timp, avantajul este reprezentat de faptul că pregătește Comunitățile pentru valurile următoare de extindere cu noi

[1] M.F. Popa, *Un posibil „Brexit" și izvoarele dreptului englez. implicații practice*, disponibil online pe *http://www.universuljuridic.ro/un-posibil-brexit-si-izvoarele-dreptului-englez-implicatii-practice*, p. 128: „Aderarea Marii Britanii la Comunitatea Economică Europeană (ECC) în 1973 a avut efecte majore asupra sistemului juridic englez, prin crearea unor noi surse de drept... Implicațiile acestei aderări s-au simțit atât în plan constituțional, prin limitarea puterilor Parlamentului, cât și în planul dreptului privat sau public."

state membre cu probleme similare cu ale Irlandei, fiind mai puțin dezvoltate din punct de vedere economic, ceea ce accentuează lipsa de omogenitate pe piața comună și obligă organizația să facă față unor noi provocări.

**b) a doua extindere – GRECIA – Europa celor 10 (prima extindere către Sud/spațiul mediteraneean) – 1981**

Grecia este țară asociată CEE din 1961.

Cererea de adeziune a fost adresată pe 12 iunie 1975.

Pe 25 iulie 1976 au fost deschise negocierile.

A semnat tratatul de adeziune pe 28 mai 1979.

Tratatul a intrat în vigoare la începutul lui 1981.

Se instaurează o perioadă de tranziție de 5 ani (în care adaptarea la exigențele comunitare să fie amânată și etapizată) în domeniile uniunii vamale, agricol și relații externe.

Se instaurează o perioadă de tranziție de 7 ani pentru produse agricole sensibile și pentru libera circulație a muncitorilor greci.

Aderarea Greciei, pregătită de acordul de asociere, a orientat Comunitatea spre Sud și a crescut dezvoltarea inegală a acesteia. Grecia devine, alături de Irlanda, unul dintre principalii beneficiari ai solidarității comunitare, prin intermediul fondurilor comunitare care să sprijine domeniile unde era nevoie de creștere și dezvoltare.

Potrivit doctrinei, extinderea spre statele mediteraneene (Grecia, Spania, Portugalia):

– „a creat o nouă imagine pentru Comunități, ca pol democratic și prosper capabil să se deschidă unor state care ies dintr-o perioadă de dictatură și de izolare diplomatică și care aspiră la modernizarea economiilor lor încă puțin dezvoltate sau foarte protejate; astfel, CE devine mai reprezentativă pentru Continent nu doar pe plan economic, ci și pe plan uman și cultural;

– dilemă pentru Comunități: din punct de vedere politic, trebuie să ajute aceste tinere democrații, dar economic, existau multe probleme."

**c) a treia extindere – Europa celor 12 – 1986**

**Spania**

**Portugalia**

CE a încheiat un acord de liber schimb cu Portugalia în 1972.

CE a încheiat un acord comercial cu Spania în 1970.

Portugalia a depus cerere de aderare în martie 1977 („revoluția garoafelor/oeillets" din aprilie 1974 deschisese calea spre un regim democratic).

Spania a depus cererea în iulie 1977 (tranziția spre democrație e condusă de Juan Carlos, după moartea lui Franco, în noiembrie 1975).

Negocierile privind adeziunea au început în 1978 – în octombrie, pentru Portugalia.

În februarie 1979 a deschis negocierile Spania.

Negocierile au fost încheiate de ambele țări în primăvara anului 1985.

Pe 12 iunie 1985 a fost semnat tratatul.

Pe 1 ianuarie 1986 a intrat în vigoare.

Tratatele prevăd perioade de tranziție mai lungi decât la extinderile precedente (7-10 ani). Derogările au fost menite să atenueze în noile state șocul deschiderii piețelor lor.

Pentru statul candidat, aderarea are o semnificație politică: consolidarea democrației și reorientarea spre Europa.

Pentru CE, aderarea ridică o serie de dificultăți:

– îngreunarea producției excedentare (vin, fructe, legume, citrice);
– concilierea dificilă cu acordurile comerciale încheiate cu statele mediteraneene;
– funcționarea mai complexă a instituțiilor comunitare.

Aderarea a avut consecințe pe plan extern, Astfel, de exemplu, CEE a trebuit să consimtă sub presiunea americană o prorogare a avantajelor consimțite de Spania exportatorilor americani de cereale, derogând de la regulile comunitare.

**d) Unificarea Germaniei – 9 noiembrie 1989/1990**

Distrugerea zidului a fost dovada triumfului democrației și libertății individului. Comunitățile au trebuit să revizuiască legislația pentru a permite Germaniei unificate să li se alăture. Șefii de stat și de guvern ai CE au declarat, în urma summitului extraordinar de la Dublin consacrat „chestiunii germane", în aprilie 1990: „CE se felicită cu ocazia unificării Germaniei... Suntem încrezători că unificarea Germaniei – rezultatul dorinței liber exprimate a poporului german – va fi un factor pozitiv în evoluția Europei în general și a CE în special".

**e) a patra extindere – Europa celor 15 – 1995**
**Austria**
**Finlanda**
**Suedia**

Aceasta a fost ultima extindere de tip clasic (în absența unei revizuiri prealabile a prevederilor din tratate privind cadrul instituțional), dar prima extindere a „Uniunii Europene", noul concept apărut după 1993.

Adeziunea a fost pregătită de acordul asupra SEE[1].

Extinderea a fost facilitată de demografia scăzută a celor 3 state (20-29 mil. de locuitori) și de nivelul ridicat de dezvoltare a Suediei și Austriei.

Cererea de aderare este depusă de[2]:

Suedia – 1 iulie 1991;

Finlanda – 18 martie 1992;

Austria – 17 iulie 1989;

Norvegia – 25 noiembrie 1992;

Elveția – mai 1992.

Elveția: dosarul este înghețat, apoi respins de populația elvețiană în decembrie 1992, într-un referendum privind participarea la Spațiul Economic European (care NU este o organizație internațională), mai puțin constrângător decât sistemul comunitar.

Pentru celelalte state negocierile au început în februarie 1993 și au avansat mai rapid. Actele de adeziune au fost semnate la Corfu – 25 iunie 1994. Se organizează referendumuri în iunie/noiembrie 1994 în toate statele candidate:

Austria – 12 iunie: 60%

Finlanda – 16 octombrie: 56,9% DA

Suedia – 13 noiembrie: 52,2%

Norvegia – 52,1% – NU – 27-28 noiembrie. Motive: situație bună economică; absența preocupării pentru securitate, dorința de a păstra modul propriu de susținere a pescarilor și agricultorilor lor.

---

[1] Tratatul SEE e ratificat de Suedia, Finlanda, Islanda, Liechtenstein, Norvegia, dar este respins de Elveția.

[2] 5 candidaturi ale unor state care fac parte din AELS.

-//-

În acest context, dorim să mai menționăm faptul că Marea Britanie pune bazele AELS – Asociația Europeană a Liberului Schimb – prin Acordul încheiat la Stokholm în 1959, având ca membre atât state care fac parte din CE (Franța, Grecia, Irlanda, Belgia, Luxemburg), cât și state ce nu fac parte din CE (Austria, Elveția, Norvegia, Suedia). Scopul era de creare a unei zone de liber schimb, constând în existența unei piețe libere pentru unele produse, fără TVC (tarif vamal comun). (AELS – 3 mai 1960: Marea Britanie, Austria, Elveția, Norvegia, Suedia, Danemarca, Portugalia).

În 1994, s-a realizat „unirea" AELS cu CE, apărând SEE, la acest fapt contribuind migrația crescândă a statelor membre ale AELS către CE.

În decembrie 1992, Elveția se retrage din SEE (sistem mai puțin constrângător decât cel al CE), retragere hotărâtă prin referendum, dar rămâne în AELS.

**f) Extinderea cu 10 state membre – 2004 – Europa celor 25**[1]

- Cipru
- Republica Cehă
- Estonia
- Ungaria
- Letonia
- Lituania
- Malta
- Polonia
- Slovacia
- Slovenia

Având ca obiectiv reunificarea continentului după căderea Zidului Berlinului și prăbușirea Uniunii Sovietice, această extindere a fost lansată la reuniunea Consiliului European din decembrie 1997. Negocierile s-au desfășurat separat cu fiecare țară în parte, pe baza unui cadru de negociere unic.

[1] *https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/167/extinderea-uniunii.*

**g) Extinderea cu alte 2 state membre – 2007 – Europa celor 27**[1]

- România[2]
- Bulgaria

Ritmul reformelor în Bulgaria şi România nu a permis acestor ţări să adere în 2004. Un „mecanism de cooperare şi verificare" în sectoare-cheie – reforma sistemului judiciar, combaterea corupţiei şi a crimei organizate (ultimul doar în cazul Bulgariei) – monitorizează progresele înregistrate în aceste domenii după aderare, pe care Comisia le evaluează în rapoarte anuale.

**h) Extinderea cu un nou stat membru – 2013 – Europa celor 28**[3]

La 1 iulie 2013, Croaţia a devenit cel de al 28-lea stat membru al Uniunii Europene. Aderarea Croaţiei, care a urmat celor ale României şi Bulgariei, de la 1 ianuarie 2007, a marcat cea de-a şasea extindere.

Negocierile de aderare cu Croaţia au făcut obiectul unor condiţii mai stricte impuse prin „consensul reînnoit cu privire la extindere" al Consiliului European din decembrie 2006.

-//-

Tabel recapitulativ

| Nr. | Stat | '51 | '73 | '81 | '86 | '95 | '04 | '07 | '13 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Franţa | X | | | | | | | |
| 2 | Germania | X | | | | | | | |
| 3 | Italia | X | | | | | | | |
| 4 | Belgia | X | | | | | | | |
| 5 | Olanda | X | | | | | | | |
| 6 | Luxemburg | X | | | | | | | |
| 7 | Marea Britanie | | X[4] | | | | | | |
| 8 | Irlanda | | X | | | | | | |
| 9 | Danemarca[5] | | X | | | | | | |

[1] *https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/167/extinderea-uniunii.*

[2] Pentru detalii, a se vedea M.A. Dumitraşcu, *Tratatul de aderare a României şi Bulgariei la UE – prezentare generală*, în Revista de Drept Public nr. 2/2005, Ed. All Beck, Bucureşti, pp. 98-106.

[3] *https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/167/extinderea-uniunii.*

[4] MB s-a retras din UE la data de 1 feb. 2020, cu perioadă de tranziţie până la 31 dec. 2020.

[5] 1985, Groenlanda, parte din Danemarca, s-a retras din Comunităţi.

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Norvegia | | – | | | | | | |
| 10 | Grecia | | | X | | | | | |
| 11 | Spania | | | | X | | | | |
| 12 | Portugalia | | | | X | | | | |
| 13 | Austria | | | | | X | | | |
| 14 | Finlanda | | | | | X | | | |
| 15 | Suedia | | | | | X | | | |
| | Norvegia | | | | | - | | | |
| 16 | Cipru | | | | | | X | | |
| 17 | Estonia | | | | | | X | | |
| 18 | Letonia | | | | | | X | | |
| 19 | Lituania | | | | | | X | | |
| 20 | Malta | | | | | | X | | |
| 21 | Polonia | | | | | | X | | |
| 22 | Rep. Cehă | | | | | | X | | |
| 23 | Slovacia | | | | | | X | | |
| 24 | Ungaria | | | | | | X | | |
| 25 | Slovenia | | | | | | X | | |
| 26 | România | | | | | | | X | |
| 27 | Bulgaria | | | | | | | X | |
| 28 | Croația | | | | | | | | X |

## 2. Ţări candidate[1]

Următoarele țări sunt în proces de transpunere sau integrare a legislației UE în legislația lor națională:

- Albania
- Macedonia de Nord
- Muntenegru
- Serbia
- Turcia[2]

[1] *https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_ro.*

[2] Turcia a depus o cerere de aderare în 1987 și a fost declarată țară candidată în 1999. Negocierile au fost deschise în octombrie 2005. Opt capitole sunt blocate și niciun capitol nu va fi închis provizoriu până când Turcia nu aplică „Protocolul adițional la Acordul de asociere de

• *Islanda* a solicitat aderarea la UE în iulie 2009, iar negocierile au fost deschise în iunie 2010. Fiind o democraţie consolidată şi un membru al Spaţiului Economic European (SEE), Islanda a înregistrat progrese rapide în negocierile cu UE. În ciuda acestui fapt, alegerile generale din 2013 au adus la putere un nou guvern, care a îngheţat negocierile de aderare. În martie 2015, autorităţile au solicitat UE să nu mai considere Islanda drept ţară candidată, fără a retrage totuşi oficial cererea de aderare a acestei ţări. Guvernele care s-au succedat au menţinut această abordare[1].

## 3. Ţări potenţial candidate[2]

Ţările potenţial candidate încă nu îndeplinesc cerinţele pentru aderarea la UE. Acestea sunt următoarele:

• Bosnia şi Herţegovina,
• Kosovo[3].

## 4. Condiţii şi etape de aderare la UE[4]

*A. Condiţiile de aderare*

Orice stat european poate solicita să devină membru al Uniunii dacă respectă valorile comune ale acesteia şi se angajează să le promoveze

---

la Ankara" în relaţiile cu Cipru. Unele state membre ale UE s-au opus deschiderii de noi capitole. După o stagnare de peste trei ani, a fost deschis un nou capitol de negociere în noiembrie 2013. Un alt capitol a fost deschis după mai bine de doi ani, în decembrie 2015. La 18 martie 2016, Turcia şi UE şi-au reafirmat angajamentul faţă de aplicarea planului lor comun de acţiune menit să oprească fluxul de migranţi în situaţie neregulamentară care se îndreaptă înspre UE, precum şi faţă de relansarea procesului de aderare. Aceasta a dus la deschiderea unui alt capitol în iunie 2016. Însă, având în vedere deteriorarea dramatică a statului de drept în Turcia, în special în urma tentativei de lovitură de stat din iulie 2016, procesul de aderare a Turciei este, în momentul de faţă, blocat de facto. Relaţiile UE-Turcia au fost tensionate şi mai mult de opţiunile Turciei în materie de politică externă, de acţiunile sale unilaterale în desfăşurare în estul Mediteranei, precum şi de poziţiile şi iniţiativele sale cu privire la chestiunea Ciprului. Sursa: *https://www.europarl. europa.eu/factsheets/ro/sheet/167/extinderea-uniunii.*

[1] *https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/167/extinderea-uniunii.*

[2] *https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_ro.*

[3] Această denumire nu aduce atingere poziţiilor privind statutul şi este conformă cu Rezoluţia 1244/99 a Consiliului de Securitate al ONU şi cu Avizul CIJ privind declaraţia de independenţă a Kosovo.

[4] *https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/167/extinderea-uniunii.*

(art. 49 TUE). Criteriile stabilite de Consiliul European din 1993 de la Copenhaga sunt esențiale în orice proces de integrare în UE a unei țări candidate sau potențial candidate. Acestea includ:

- stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului, respectarea și protecția minorităților;
- o economie de piață funcțională și capacitatea de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței din cadrul Uniunii;
- capacitatea de a-și asuma obligațiile care decurg din calitatea de membru, inclusiv de a adera la obiectivele uniunii politice, economice și monetare și de a adopta normele, standardele și politicile comune care constituie corpusul dreptului UE (acquis-ul comunitar).

În decembrie 2006, Consiliul European a convenit asupra unui „consens reînnoit cu privire la extindere", bazat pe „consolidare, condiționalitate și comunicare" și pe capacitatea UE de a integra noi membri.

*B. Capacitatea de integrare a UE: adaptări instituționale*

Extinderile succesive au constituit o parte substanțială a negocierilor instituționale care au dus la adoptarea Tratatului de la Lisabona. UE a trebuit să-și adapteze instituțiile și procesele decizionale la sosirea noilor state membre și să facă în așa fel încât extinderea să nu-i afecteze eficiența și responsabilitatea în elaborarea politicilor. Tratatul de la Lisabona a introdus schimbări majore privind structura și activitatea principalelor instituții ale UE. Unele dintre aceste schimbări au reflectat necesitatea unui set de reglementări durabile, care să nu presupună efectuarea de noi modificări odată cu fiecare nouă extindere.

*C. Procesul de aderare*[1]

O țară care dorește să adere la Uniunea Europeană adresează o cerere Consiliului, care solicită Comisiei să prezinte un aviz. Parlamentul European este notificat în legătură cu această cerere. În cazul în care avizul Comisiei este favorabil, Consiliul European poate decide – în

[1] A se vedea în această materie și: M.A. Dumitrașcu, D.A. Bantaș, *Revizuirea procedurii de negociere a aderării noilor state membre – între limbajul diplomatic și provocările concrete* –, în rubrica online **AUBD – Forum juridic** al Revistei **Analele Universității din București – Seria Drept**.

unanimitate – acordarea statutului de țară candidată. În urma recomandării Comisiei, Consiliul decide – din nou, în unanimitate – dacă deschide sau nu negocierile. Totalitatea legislației UE (acquis-ul comunitar) este împărțită în peste 30 de capitole de politici. Înainte de a începe negocierile propriu-zise, Comisia întocmește un raport de „screening" (examinare) pentru fiecare capitol. Pe baza recomandărilor Comisiei, Consiliul decide în unanimitate dacă deschide sau nu noi capitole de negocieri. Ori de câte ori progresele sunt considerate satisfăcătoare, Comisia poate recomanda „închiderea provizorie" a unui capitol. Din nou, Consiliul decide în unanimitate. După ce negocierile privind toate capitolele au fost încheiate, termenii și condițiile – inclusiv eventuale clauze de salvgardare și dispoziții tranzitorii – sunt încorporate într-un tratat de aderare între statele membre ale UE și țara candidată. Tratatul de aderare se poate semna numai după aprobarea Parlamentului European și după obținerea acordului unanim al Consiliului. Acesta este apoi supus ratificării de către toate statele contractante, în conformitate cu propriile cerințe constituționale (și anume, ratificare în parlament sau referendum).

*D. Baza legală din Tratat*[1]:

***Articolul 49 TUE***

*Orice stat european care respectă valorile prevăzute la articolul 2 și care se angajează să le promoveze poate solicita să devină membru al Uniunii. Parlamentul European și parlamentele naționale sunt informate cu privire la această cerere. Statul solicitant adresează cererea sa Consiliului, care se pronunță în unanimitate după consultarea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European, care se pronunță cu majoritatea membrilor din care este constituit.*

---

[1] A se vedea, în ceea ce privește art. 7 TUE, următoarele lucrări: M. Solacolu, *Article 7 of the Treaty on European Union – past, present and future*, în Revista „Curierul Judiciar", Jurnalul Conferinței Probleme actuale ale spațiului politico-juridic al UE, Ed. C.H. Beck, București, 2016; M. Larion, *Protecting EU Values. A Juridical Look at Article 7 TEU*, Lex ET Scientia International Journal (ISSN 1583-039X, eISSN 2066-1886, indexată EBSCO, CEEOL, Vlex Networks, ProQuest, Hein Online) nr. XXV, vol. 2/2018, pp. 160-176. Susținută în cadrul conferinței internaționale Challenges of the Knowledge Society din 11-12 mai 2018.

*Condițiile admiterii și adaptările impuse de aceasta tratatelor pe care se întemeiază Uniunea fac obiectul unui acord între statele membre și statul solicitant. Acest acord se supune ratificării de către toate statele contractante, în conformitate cu normele lor constituționale.*

***Articolul 2 TUE***

*Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.*

## 5. Retragerea din Uniunea Europeană[1]

Baza legală din Tratat: art. 50 TUE

*(1) Orice stat membru poate hotărî, în conformitate cu normele sale constituționale, să se retragă din Uniune.*

*(2) Statul membru care hotărăște să se retragă notifică intenția sa Consiliului European. În baza orientărilor Consiliului European,*

---

[1] A se vedea pe această temă și următoarele lucrări:

- M. Solacolu

• *„Negocieri și dezbateri organizate în timpul președinției României la Consiliul UE privind retragerea Regatului Unit din Uniunea Europeană"*, în Revista „Curierul Judiciar" nr. 8/2019, C.H. Beck, București;

• *„Comparison between the legal particularities of Romania's and the United Kingdom's membership of the European Union"*, Lex ET Scientia International Journal, vol. 2/2019; nr. XXVIL;

• *„Brexit și soluția de siguranță pentru Irlanda de Nord"*, publicat în volumul Conferinței SRDE cu tema „Probleme actuale ale spațiului politico-juridic al UE", ed. a 5-a, ca supliment la Law Review, vol. X, ediția specială II, decembrie 2019.

- M. Larion, *A Brief Analysis on Brexit's Consequences on the CJEU's Jurisdiction*, Lex ET Scientia International Journal (ISSN 1583-039X, eISSN 2066-1886, indexată EBSCO, CEEOL, Vlex Networks, ProQuest, Hein Online), nr. XXIV, vol. 2/2017, pp. 85-94. Susținută în cadrul conferinței internaționale Challenges of the Knowledge Society din 12-13 mai 2018.

*Uniunea negociază și încheie cu acest stat un acord care stabilește condițiile de retragere, ținând seama de cadrul viitoarelor sale relații cu Uniunea. Acest acord se negociază în conformitate cu articolul 218 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Acesta se încheie în numele Uniunii de către Consiliu, care hotărăște cu majoritate calificată, după aprobarea Parlamentului European.*

*(3) Tratatele încetează să se aplice statului în cauză de la data intrării în vigoare a acordului de retragere sau, în absența unui astfel de acord, după doi ani de la notificarea prevăzută la alineatul (2), cu excepția cazului în care Consiliul European, în acord cu statul membru în cauză, hotărăște în unanimitate să proroge acest termen.*

*(4) În înțelesul alineatelor (2) și (3), membrul care reprezintă în cadrul Consiliului European și al Consiliului statul membru care se retrage nu participă nici la dezbaterile și nici la adoptarea deciziilor Consiliului European și ale Consiliului care privesc statul în cauză.*

*Majoritatea calificată se definește în conformitate cu articolul 238 alineatul (3) litera (b) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.*

*(5) În cazul în care statul care s-a retras din Uniune depune o nouă cerere de aderare, această cerere se supune procedurii prevăzute la articolul 49.*

### *Studiu de caz – Retragerea Marii Britanii din UE/Brexit*

La 23 iunie 2016, cetățenii Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (UK) au decis prin referendum retragerea UK din Uniunea Europeană.

În urma acestui vot, Guvernul britanic a declanșat procesul de retragere a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană (Brexit), prin activarea art. 50 TUE, care prevede o perioadă de doi ani până la retragerea efectivă a unui stat din Uniunea Europeană. Astfel, termenul inițial prevăzut pentru retragerea Marii Britanii din Uniunea Europeană era 29 martie 2019. În urma unei decizii a Consiliului European (art. 50) din 21 martie 2019, data retragerii Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană (în continuare, data retragerii) a fost amânată.

După aproximativ 17 luni de negocieri intense între Uniunea Europeană, reprezentată de negociatorul-șef, Michel Barnier, și Guvernul britanic, cele două părți au convenit asupra condițiilor Acordului de retragere, care este însoțit de o Declarație Politică privind cadrul viitoarelor relații UE-UK. Astfel, la 25 noiembrie 2018, Consiliul European (art. 50) a aprobat Acordul de retragere și a invitat Comisia, Parlamentul European și Consiliul să ia măsurile necesare pentru a se asigura că Acordul poate intra în vigoare, astfel încât să se garanteze o retragere ordonată.

Pentru a intra în vigoare, Acordul de retragere semnat a trebuit să parcurgă procedurile interne necesare în acest scop la nivelul UK, respectiv UE, anterior datei retragerii efective (preconizată inițial a avea loc la 29 martie 2019).

La 5 decembrie 2018, Comisia a adoptat două propuneri de decizii ale Consiliului privind semnarea și încheierea Acordului de retragere, pentru a permite avansarea procesului de ratificare a Acordului de către partea europeană în săptămânile următoare. Consiliul European (art. 50) din 13 decembrie 2018 a confirmat aprobarea Acordul de retragere și intenția de a continua procedura pentru ratificarea acestuia.

La 15 ianuarie 2019, Acordul de retragere și Declarația Politică privind cadrul relațiilor viitoare au fost respinse de către Camera Comunelor a Parlamentului britanic în cadrul unui vot semnificativ. În urma unor dezbateri ulterioare, la 29 ianuarie 2019, Parlamentul britanic a solicitat premierului May redeschiderea negocierilor, aspect respins anterior de către Uniunea Europeană.

La 21 martie 2019, în urma unei solicitări primite din partea Guvernului britanic, Consiliul European (art. 50) a luat decizia extinderii termenului inițial de 29 martie 2019, prelungind astfel perioada până la retragerea Marii Britanii din UE. Decizia Consiliului European prevedea o prelungire până la 12 aprilie 2019, care putea fi extinsă până la 22 mai 2019, în cazul în care Acordul de retragere este aprobat de către Parlamentul britanic; orice extindere după termenul de 12 aprilie implica organizarea de alegeri europarlamentare de către Marea Britanie.

Consiliul European (art. 50) din 10 aprilie 2019 a acordat o prelungire suplimentară până la 31 octombrie 2019.

După demisia primului-ministru Theresa May, noul guvern al Regatului Unit a propus să înlocuiască protocolul privind Irlanda și Irlanda de

Nord anexat la acordul de retragere și aprobat la 25 noiembrie 2018 de Consiliul European. Guvernul Regatului Unit a propus, de asemenea, modificarea declarației politice aprobate la 25 noiembrie 2018, pentru a reflecta nivelul diferit de ambiție al guvernului Regatului Unit cu privire la relația viitoare cu UE.

Discuțiile dintre negociatorii UE și Regatul Unit s-au reluat în septembrie 2019.

La 17 octombrie 2019, Consiliul European a aprobat versiunea revizuită a Acordului privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, denumit în continuare Acord de retragere, respectiv a Declarației politice privind cadrul relațiilor viitoare.

La 21 octombrie 2019, Consiliul Uniunii Europene a adoptat decizia privind semnarea Acordului de retragere și a aprobat decizia privind încheierea Acordului de retragere.

La 1 februarie 2020 a intrat în vigoare Acordul de retragere ca o consecință directă a retragerii la data de 31 ianuarie 2020, cu o perioadă de tranziție până 31 decembrie 2020.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# CAPITOLUL al III-lea
# DEZVOLTAREA CALITATIVĂ A CONSTRUCŢIEI COMUNITARE/UNIONALE

## 1. Crize şi eşecuri ale construcţiei comunitare/unionale[1]

### *a) Criza provocată de „politica scaunului gol" practicată de Franţa, în iulie 1965-ianuarie 1966.*

Tratatele instituind CEE au prevăzut posibilitatea adoptării deciziilor la nivel comunitar, în etapa de început (până în '65), cu unanimitate de voturi. După 1965, conform aceloraşi tratate, se face trecerea la votul cu majoritate. Justificarea sistemului existent până în anul 1965 constă în: diferenţele existente la nivelul celor 6 state din punct de vedere economic, politic şi social. S-a considerat că până în 1965, aceste diferenţe pot fi estompate şi că s-ar putea trece la un nou sistem de adoptare a deciziei, renunţându-se la unanimitate şi, implicit, la dreptul de veto ce aparţinea fiecărui stat, trecându-se la majoritatea simplă sau calificată.

Franţa, considerând că i se pun în pericol grav interesele în domeniul agrar prin trecerea la votul cu majoritate, declară că va practica „politica scaunului gol" – deci, nu va mai participa la adoptarea deciziei în cadrul Consiliului de miniştri. Franţa a refuzat să îşi ocupe poziţia între 24 martie

---

[1] Pentru detalii pe această temă, a se consulta şi:

- M.A. Dumitraşcu, *Construcţia europeană între naţional, interguvernamental şi federal – elaborarea, conţinutul, eşecul şi moştenirea planurilor Fouchet* (coautorat cu D.A. Bantaş), în Analele Universităţii din Bucureşti (revistă indexată BDI), Ed. C.H. Beck, Bucureşti, anul XVII, 2018, pp. 107-120.

- M.A. Dumitraşcu, *Construcţia europeană între naţional, interguvernamental şi federal. Proiectarea, edificarea şi eşecul ratificării Tratatului instituind Comunitatea Europeană de Apărare*, coautorat cu D.A. Bantaş, în Analele Universităţii din Bucureşti – Seria Drept, Anul XVI Serie nouă, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, pp. 115-132.

- A.D. Bantaş, *Între frică şi siguranţă: societăţile umane în căutarea securităţii*, Ed. Centrul tehnic-editorial al armatei, Bucureşti, 2019, p. 102.

1965 și 30 ianuarie 1966. Compromisul de la Luxemburg a soluționat criza (30 ianuarie 1966). Acesta constă în adoptarea deciziei conform căreia, în continuare, hotărârile importante de la nivelul CE se adoptă cu unanimitate, iar hotărârile mai puțin importante se vor adopta cu majoritate[1].

Din punct de vedere juridic, compromisul nu a modificat propriu-zis Tratatele institutive, ceea ce a făcut ca regula majorității calificate-ponderate să fie reprodusă succesiv în Tratatele de aderare de noi membri (Spania, Grecia, Portugalia etc.)[2].

### *b) Compromisul peştelui/de la Oslo*

Norvegia cere în timpul negocierilor pentru aderarea la UE o derogare privind capitolul de pescuit pentru următoarele motive: prin aderare, competența privind acest capitol ar fi trecut la nivel supranațional (ar fi existat limite la import, export, prețuri etc.), iar pescuitul era o parte esențială a economiei norvegiene. UE îi acordă un compromis: o perioadă de tranziție de 10 ani. Compromisul este respins prin referendum și implicit și aderarea Norvegiei (Norvegia a refuzat aderarea de 2 ori: în 1973 și 1994, prin referendum).

### *c) Criza legată de dorinţa Marii Britanii de a adera la UE*

Aceasta a fost declanșată de opunerea gen. de Gaulle la aderarea Marii Britanii, care își depusese candidatura la 31 iulie 1961, împreună cu un număr de exigențe care ar fi îngreunat negocierile. Franța va uza de dreptul său de veto de 2 ori împotriva avizului dat de cei 5 parteneri ai

---

[1] „Consiliul trebuie, când este vorba despre interese foarte importante ale unuia sau mai multor state membre, să facă tot posibilul pentru a ajunge, într-un interval rezonabil, la o soluție care să poată fi adoptată de toți membri Consiliului, fără să se aducă atingere nici interselor naționale, nici interesului comunitar". Față de această formulare, Franța a precizat că aranjamentul trebuie să semnifice faptul că, în caz de divergențe, discuțiile din Consiliu trebuie să continue până când unanimitatea este realizată.

[2] În cadrul PAC, a fost prezentat, la propunerea lui Walter Hallstein, președintele Comisiei, un proiect de finanțare FEOGA pentru a înlocui contribuțiile statelor membre cu un sistem de resurse proprii constituite din taxele vamale la produsele industriale și din prelevările din agricultură. La acea vreme, Franța se opusese acestui proiect, blocase procesul decizional și ceruse menținerea principiului unanimității. A fost astfel recunoscut de facto dreptul de *veto* când concilierea nu ar fi fost posibilă.

săi. Negocierile au durat până în 1963, când Charles de Gaulle, președintele Franței, a apreciat că e prematur ca Marea Britanie să devină membru al Comunităților europene, negocierile fiind oprite. Anglia își va reînnoi candidatura în 1967, dar se va ciocni de același refuz din partea guvernului francez. Odată cu demisia lui de Gaulle, în 1969, și înlocuirea sa cu Georges Pompidou, la summitul de la Haga s-a decis deschiderea negocierilor privind aderarea unor noi state la UE.

-//-

În cadrul construcției comunitare/unionale au existat foarte multe momente în care s-au înregistrat crize sau chiar eșecuri ale demersurilor organizației (noi am ales doar câteva dintre acestea pentru a le prezenta sumar). Ele însă se studiază în manuale și sunt folosite ca lecții importante pentru viitor, UE promovând această abordare constructivă a greșelilor sau dificultăților și afirmând că își trage puterea tocmai din această capacitate de a vedea lecția din spatele crizei/eșecului și de a merge mai departe, reflectând în dreptul scris modificările necesare, astfel încât să prevină pe viitor aceleași erori. În opinia noastră, acesta este, de altfel, unul dintre motivele de progres major al construcției unionale – asumarea greșelilor, conștientizarea lecțiilor și acțiunile concrete de depășire a lor.

## 2. Reflecţii pentru soluţionarea acestor crize sau eşecuri

Conștientizarea lecțiilor se face prin a sta la masa de dezbateri și a găsi posibile soluții, care se materializează în documente orientative, cu rol de recomandare, care pot ulterior să devină baza pentru acte normative. Exemple de documente în acest sens: raportul Vedel (1972), raportul Comisiei asupra unei UE (iunie 1975), raportul Tindemans (decembrie 1975) și raportul „celor 3 înțelepți" (noiembrie 1979).

## 3. Soluţii (sub forma tratatelor modificatoare) de depăşire a crizelor/eşecurilor

Practic, perfecționarea CE se traduce prin dreptul pozitiv, adică prin modificările aduse tratatelor originale.

- Tratatul de la Bruxelles – 1965 – unificare instituțională.

- Modificări cu privire la regimul financiar şi bugetar operate de tratatul de la Luxembourg (22 aprilie 1970) şi de tratatul de la Bruxelles din 22 iulie 1975.
- Stabilirea sufragiului universal direct pentru desemnarea membrilor Parlamentului European, 1979.
- Modificările intervenite în materie financiară succesiv în anii '70-'75.
- Tratatul de la Bruxelles – '65.
- Actul unic european – '87.
- Tratatul de la Maastricht – '93.
- Tratatul de la Amsterdam – '99.
- Tratatul de la Nisa – 2002.
- Tratatul de la Lisabona – 2009.

Mai jos redăm o prezentare pe scurt a conţinutului acestor tratate modificatoare.

**Actul Unic European (1987)**[1]

AUE a constituit prima modificare semnificativă adusă Tratatului de la Roma. Modificările aduse sunt următoarele:

*A. Extinderea competenţelor Uniunii*

1. Prin crearea unei mari pieţe interne

O piaţă internă pe deplin funcţională urma să fie finalizată până la 1 ianuarie 1993, preluând şi lărgind obiectivul pieţei comune introdus în 1958.

2. Prin crearea de noi competenţe în următoarele domenii:
   - politica monetară;
   - politica socială;
   - coeziunea economică şi socială;
   - cercetarea şi dezvoltarea tehnologică;
   - mediul;
   - cooperarea în domeniul politicii externe.

[1] Disponibil online pe *https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/2/progresele-realizate-pana-la-actul-unic-european.*

*B. Îmbunătățirea capacității decizionale a Consiliului de Miniștri*

Votul cu majoritate calificată a înlocuit votul în unanimitate în patru dintre domeniile de competență deja existente ale Comunității: modificarea tarifului vamal comun, libertatea de a presta servicii, libera circulație a capitalurilor și politica comună din domeniul transporturilor maritime și aeriene. Votul cu majoritate calificată a fost introdus și pentru o serie de noi responsabilități: piața internă, politica socială, coeziunea economică și socială, cercetarea și dezvoltarea tehnologică și politica din domeniul mediului. În fine, votul cu majoritate calificată a făcut obiectul unei modificări a Regulamentului de procedură al Consiliului, pentru a-l adapta în urma unei declarații a Președinției, conform căreia, în viitor, votul ar putea fi solicitat în Consiliu nu doar la inițiativa Președintelui Consiliului, ci și la cererea Comisiei sau a unui stat membru, dacă majoritatea simplă a membrilor Consiliului cad de acord.

*C. Extinderea rolului Parlamentului European*

Competențele Parlamentului au fost consolidate prin:

- condiționarea acordurilor comunitare de extindere și a acordurilor de asociere de obținerea avizului Parlamentului;
- introducerea unei proceduri de cooperare cu Consiliul, care a conferit Parlamentului competențe legislative reale, chiar dacă limitate; procedura s-a aplicat unui număr de aproximativ zece temeiuri juridice la momentul respectiv și a marcat o etapă crucială în transformarea Parlamentului într-un colegislator veritabil.

**Tratatul de la Maastricht (1993)[1]**

Tratatul privind Uniunea Europeană, semnat la Maastricht la 7 februarie 1992, a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993. Noutățile aduse sunt în următoarele direcții:

*A. Structurile Uniunii*

Instituind o Uniune Europeană, tratatul de la Maastricht a marcat o nouă etapă în procesul de creare a „unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei". UE este construită având la bază Comunitățile

[1] Disponibil online pe *https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/3/tratatele-de-la-maastricht-si-de-la-amsterdam.*

Europene, completate de politici și forme de cooperare instaurate prin Tratatul privind Uniunea Europeană. Uniunea dispunea de un cadru instituțional unic alcătuit din Consiliu, Parlamentul European, Comisia Europeană, Curtea de Justiție și Curtea de Conturi care, fiind în acel moment singurele instituții ale Uniunii, în sensul strict al cuvântului, își exercitau atribuțiile în conformitate cu dispozițiile tratatelor. Tratatul a instituit un Comitet economic și social și un Comitet al regiunilor, ambele exercitând funcții consultative. Un Sistem European al Băncilor Centrale și o Bancă Centrală Europeană au fost înființate conform procedurilor prevăzute în tratat și s-au adăugat instituțiilor financiare preexistente din grupul BEI, care sunt Banca Europeană de Investiții și Fondul European de Investiții.

*B. Competențele Uniunii*

Uniunii instituite prin Tratatul de la Maastricht i s-au atribuit prin acest tratat anumite competențe, clasificate în trei mari grupe, denumite în mod obișnuit „piloni": primul pilon era constituit din Comunitățile Europene și prevedea un cadru care permitea exercitarea de către instituțiile comunitare a competențelor pentru care statele membre își transferaseră suveranitatea în domeniile reglementate de tratat; al doilea pilon era format din politica externă și de securitate comună prevăzută la capitolul V din tratat; al treilea pilon era constituit din cooperarea în domeniul justiției și al afacerilor interne prevăzută la capitolul VI din tratat. Titlurile V și VI instituiau cooperarea interguvernamentală utilizând instituțiile comune, cu anumite trăsături supranaționale, cum ar fi implicarea Comisiei și consultarea Parlamentului.

*1. Comunitatea Europeană (primul pilon)*

Comunitatea avea misiunea de a asigura buna funcționare a pieței unice și, printre altele, o dezvoltare armonioasă, echilibrată și durabilă a activităților economice, un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și de protecție socială și egalitatea între bărbați și femei. Comunitatea urmărea aceste obiective în limitele competențelor care îi erau încredințate, prin instituirea unei piețe comune și a unor măsuri conexe menționate la art. 3 din Tratatul CE, precum și prin instaurarea unei politici economice și monedei unice menționate la art. 4. Acțiunea Comunității trebuia să respecte principiul proporționalității și, în domeniile care nu intrau în competența sa exclusivă, principiul subsidiarității (art. 5 TCE).

*2. Politica externă și de securitate comună (PESC) (al doilea pilon)*

Misiunea Uniunii era aceea de a defini și de a realiza, conform unei metode de tip interguvernamental, o politică externă și de securitate. Statele membre trebuiau să sprijine activ și fără rezerve această politică, într-un spirit de loialitate și de solidaritate reciprocă. Printre altele, aceasta avea ca obiective: salvgardarea valorilor comune, a intereselor fundamentale, a independenței și a integrității Uniunii, în conformitate cu principiile Cartei Națiunilor Unite; consolidarea securității Uniunii sub toate formele; promovarea cooperării internaționale; dezvoltarea și consolidarea democrației și a statului de drept, precum și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

*3. Cooperarea în domeniul justiției și al afacerilor externe (al treilea pilon)*

Sarcina Uniunii era de a dezvolta o acțiune comună în aceste domenii, prin metode interguvernamentale, pentru a oferi cetățenilor un nivel ridicat de protecție, într-un spațiu de libertate, de securitate și de justiție. Aceasta se referea la următoarele domenii:

- reguli de trecere a frontierelor externe ale Comunității și de consolidare a controalelor;
- lupta împotriva terorismului, a infracțiunilor grave, a traficului de droguri și a fraudei la nivel internațional;
- cooperarea judiciară în materie penală și civilă;
- crearea unui Oficiu European de Poliție (Europol) dotat cu un sistem de schimb de informații între polițiile naționale;
- lupta împotriva imigrației ilegale;
- politica comună în domeniul azilului.

## Tratatul de la Amsterdam (1999)[1]

Tratatul de la Amsterdam de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană, a tratatelor de instituire a Comunităților Europene și a anumitor acte conexe, semnat la Amsterdam la 2 octombrie 1997,

[1] Disponibil online pe *https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/3/tratatele-de-la-maastricht-si-de-la-amsterdam*.

a intrat în vigoare la 1 mai 1999. Modificările au purtat asupra următoarelor aspecte:

*A. Consolidarea competențelor Uniunii*

*1. Comunitatea Europeană*

În ceea ce privește obiectivele, s-a pus un accent deosebit pe o dezvoltare echilibrată și sustenabilă și pe un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă. A fost creat un mecanism de coordonare a politicilor de ocupare a forței de muncă din statele membre, precum și posibilitatea de a lua anumite măsuri comunitare în acest domeniu. Acordul privind politica socială a fost integrat în Tratatul CE cu câteva îmbunătățiri [eliminarea clauzelor de excludere voluntară (opt-out)]. De atunci, metoda comunitară s-a aplicat în domenii importante care țineau până în acel moment de „cel de-al treilea pilon", cum ar fi azilul, imigrația, trecerea frontierelor externe, lupta împotriva fraudei, cooperarea vamală și cooperarea judiciară în materie civilă, precum și unei părți importante a cooperării în temeiul acordului Schengen, pe care Uniunea și Comunitățile și l-au însușit întru totul.

*2. Uniunea Europeană*

Cooperarea interguvernamentală în domeniul cooperării judiciare penale și polițienești a fost consolidată prin definirea unor obiective și sarcini precise, precum și prin crearea unui nou instrument juridic analog unei directive. Instrumentele politicii externe și de securitate comună au fost dezvoltate ulterior, în special prin crearea unui nou instrument, strategia comună, a unei noi funcții, „Secretarul General al Consiliului responsabil pentru PESC", și a unei noi structuri, „Unitatea de planificare politică și de alertă rapidă".

*B. Consolidarea atribuțiilor Parlamentului European*

*1. Puterea legislativă*

În cadrul procedurii de codecizie, care a fost extinsă la 15 temeiuri juridice în TCE, Parlamentul European și Consiliul deveneau colegislatori, practic pe poziție de egalitate. Cu excepția politicii agricole și a politicii din domeniul concurenței, procedura de codecizie se aplica tuturor domeniilor în care Consiliul era abilitat să ia decizii cu majoritate calificată. În patru cazuri (articolele 18, 42 și 47, precum și art. 151

privind politica din domeniul culturii, care a rămas nemodificat), procedura de codecizie se combina cu necesitatea unei decizii unanime a Consiliului. Celelalte domenii legislative supuse unanimității nu țineau de codecizie.

*2. Puterea de control*

În afara votului de aprobare a Comisiei în ansamblu, Parlamentul European trebuia să voteze și pentru aprobarea prealabilă a președintelui desemnat al viitoarei Comisii (art. 214).

*3. Alegerea și statutul deputaților*

În ceea ce privește procedura pentru alegerea Parlamentului European prin sufragiu universal direct (art. 190 din TCE), competența Comunității de a adopta principii comune s-a adăugat competenței existente de a adopta o procedură uniformă. În același articol a fost inserat un temei juridic care permitea adoptarea unui statut unic al deputaților. Cu toate acestea, continua să lipsească o dispoziție care să permită luarea de măsuri în vederea dezvoltării partidelor politice la nivel european (a se vedea art. 191).

*C. Cooperarea consolidată*

Pentru prima dată, tratatele cuprindeau dispoziții generale care permiteau, în anumite condiții, unui anumit număr de state membre să se prevaleze de instituțiile comune pentru a organiza o cooperare consolidată între ele. Această posibilitate s-a adăugat cazurilor de cooperare consolidată reglementate de dispoziții specifice, cum ar fi uniunea economică și monetară, crearea unui spațiu de libertate, securitate și justiție, precum și integrarea dispozițiilor acordului Schengen. Domeniile care puteau face obiectul unei cooperări consolidate erau reprezentate de cel de-al treilea pilon și, în condiții foarte stricte, de domeniile care nu țineau de competența exclusivă comunitară. Condițiile pe care trebuia să le satisfacă orice cooperare consolidată, precum și mecanismele de decizie prevăzute erau concepute astfel încât să garanteze că această nouă modalitate a procesului de integrare va rămâne o soluție excepțională și că nu va putea fi utilizată decât pentru a avansa în direcția integrării, și nu pentru a regresa.

*D. Simplificare*

Tratatul de la Amsterdam a eliminat din tratatele europene toate dispoziţiile devenite caduce sau nule cu timpul, evitând, în acelaşi timp, ca acesta să afecteze efectele juridice care decurgeau din aceste dispoziţii. Tratatul prevedea şi renumerotarea articolelor. Din motive juridice şi politice, tratatul a fost semnat şi supus ratificării sub formă de amendamente la tratatele în vigoare.

*E. Reforme instituţionale în perspectiva extinderii*

a. Tratatul de la Amsterdam a fixat la 700 numărul maxim de membri în Parlamentul European, dând curs solicitării acestuia (art. 189).

b. Componenţa Comisiei şi problema ponderării voturilor au făcut obiectul unui „protocol privind instituţiile" anexat la tratat. Protocolul prevedea ca, într-o Uniune extinsă la maximum 20 de state membre, Comisia să fie alcătuită dintr-un reprezentant din fiecare stat membru, cu condiţia ca la data respectivă ponderarea voturilor în Consiliu să fi fost modificată. În orice caz, cu cel puţin un an înainte de aderarea unui al 21-lea stat membru, o nouă conferinţă interguvernamentală trebuia să reexamineze în profunzime dispoziţiile din tratate referitoare la instituţii.

c. Votul cu majoritate calificată în Consiliu era prevăzut pentru mai multe temeiuri juridice nou-create de Tratatul de la Amsterdam. Cu toate acestea, dintre politicile comunitare existente, numai în cazul domeniului politicii privind cercetarea au apărut noi cazuri de vot cu majoritate calificată, celelalte politici necesitând încă luarea Deciziilor cu unanimitate de voturi.

*F. Alte subiecte*

Procedurile comunitare de implementare a principiului subsidiarităţii au fost stabilite într-un protocol. Transparenţa a fost îmbunătăţită prin noi dispoziţii privind accesul la documente (art. 255) şi prin deschiderea lucrărilor Consiliului în domeniul legislativ [art. 207 alin. (3)].

*Rolul Parlamentului European*

Parlamentul European era consultat înaintea convocării unei conferinţe interguvernamentale. În plus, Parlamentul era asociat conferinţelor interguvernamentale conform unor formule ad-hoc; în decursul ultimelor

trei dintre acestea, Parlamentul a fost reprezentat, după caz, de către președinte sau de către doi deputați în Parlamentul European.

**Tratatul de la Nisa (2003)**[1]

Tratatul a fost semnat la 26 februarie 2001 și a intrat în vigoare la 1 februarie 2003.

*A. Obiectivele*

În concluziile sale, Consiliul European de la Helsinki din 1999 a afirmat că UE trebuia să fie capabilă să primească ca noi state membre, până la sfârșitul lui 2002, țările candidate care erau pregătite pentru aderare. Deoarece doar două dintre statele solicitante aveau o populație mai mare decât media statelor membre de la vremea respectivă, ponderea politică a țărilor cu o populație mai mică trebuia să crească considerabil. Prin urmare, Tratatul de la Nisa urmărea să crească eficacitatea și legitimitatea instituțiilor UE și să pregătească Uniunea pentru următoarea sa mare extindere.

*B. Contextul*

La Conferințele interguvernamentale (CIG) de la Maastricht și Amsterdam au fost abordate o serie de probleme instituționale, fără a le soluționa însă în mod satisfăcător („*Amsterdam leftovers*"). Printre acestea se aflau dimensiunea și componența Comisiei, ponderarea voturilor în Consiliu și extinderea votului cu majoritate calificată. Pe baza unui raport al Președinției finlandeze, Consiliul European de la Helsinki a decis, la sfârșitul anului 1999, ca problemele nesoluționate de Tratatul de la Amsterdam și toate celelalte modificări necesare pentru pregătirea extinderii să fie abordate în cadrul unei CIG.

*C. Conținutul*

CIG a fost deschisă la 14 februarie 2000 și și-a încheiat activitatea la Nisa, la 10 decembrie 2000. Aceasta a ajuns la un acord asupra chestiunilor instituționale menționate mai sus, precum și asupra altor puncte, printre care o nouă repartizare a mandatelor în Parlamentul European,

[1] Disponibil online pe *https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/4/tratatul-de-la-nisa-si-conventia-privind-viitorul-europei.*

o cooperare consolidată mai flexibilă, monitorizarea drepturilor și valorilor fundamentale în UE și consolidarea sistemului judiciar al UE.

*1. Ponderarea voturilor în Consiliu*

În urma examinării în paralel a sistemului de vot în Consiliu, a componenței Comisiei și, într-o anumită măsură, a repartizării mandatelor în Parlamentul European, CIG a realizat că principalul imperativ era modificarea ponderii relative a statelor membre, un subiect care nu mai fusese abordat la acest nivel de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Roma.

Erau prevăzute două metode de definire a votului cu majoritate calificată: un nou sistem de ponderare (o adaptare a sistemului existent) sau aplicarea unei majorități duble (de voturi și de populație), aceasta din urmă fiind propusă de Comisie și susținută de Parlament. CIG a ales prima opțiune. Deși numărul de voturi a crescut pentru toate statele membre, partea care le revine celor mai populate state membre a scăzut de la 55% din voturi la 45% în urma aderării celor zece noi state membre și la 44,5% la 1 ianuarie 2007. De aceea, a fost introdus „dispozitivul de siguranță" demografică prin care un stat membru poate solicita să se verifice dacă majoritatea calificată reprezintă cel puțin 62% din populația totală a Uniunii. În cazul în care această condiție nu este îndeplinită, decizia nu este adoptată.

*2. Comisia Europeană*

a. Componența

Din 2005, Comisia reunește câte un comisar pentru fiecare stat membru. Consiliul are competența de a decide, în unanimitate, numărul de comisari, precum și sistemul de rotație a acestora, astfel încât fiecare Comisie să reflecte dimensiunea demografică și geografică a statelor membre.

b. Organizare internă

Tratatul de la Nisa conferea Președintelui Comisiei competența de a atribui portofoliile comisarilor și de a le redistribui pe parcursul mandatului, precum și de a selecționa vicepreședinții și de a stabili numărul acestora.

*3. Parlamentul European*

a. Componența

Tratatul de la Amsterdam a stabilit numărul maxim de deputați în Parlamentul European la 700. La Nisa, Consiliul European a considerat necesar,

în perspectiva extinderii, să revizuiască numărul de deputați în PE pentru fiecare stat membru. Noua componență a Parlamentului a fost utilizată, de asemenea, pentru a contrabalansa ponderarea modificată a voturilor în Consiliu. Astfel, numărul maxim de deputați europeni a fost stabilit la 732.

b. Competențe

Parlamentului European i s-a conferit competența, la fel ca instituției Consiliului, Comisiei și statelor membre, să conteste în justiție acte ale Consiliului, ale Comisiei sau ale Băncii Centrale Europene pentru motive de incompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a tratatului sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia sau de abuz de putere.

În urma unei propuneri a Comisiei, art. 191 a fost transformat într-un temei juridic operațional pentru adoptarea, prin procedura de codecizie, a statutului partidelor politice de la nivelul UE și a regulilor legate de finanțarea acestora.

Competențele legislative ale Parlamentului au fost lărgite, printr-o ușoară extindere a domeniului de aplicare al procedurii de codecizie și prin dispoziții care impun ca Parlamentul să își dea avizul conform pentru instituirea cooperării consolidate în domeniile acoperite de codecizie. De asemenea, Parlamentului trebuia să i se solicite avizul atunci când Consiliul se pronunță cu privire la riscul unei încălcări grave a drepturilor fundamentale într-un stat membru.

*4. Reforma sistemului judiciar*

a. Curtea de Justiție a Uniunii Europene

Curții de Justiție a UE i s-a acordat posibilitatea de a se reuni în diferite formule: în camere (formate din trei sau cinci judecători), în Marea Cameră (11 judecători) sau în plen. Numărul de avocați generali putea fi crescut printr-o decizie a Consiliului, adoptată în unanimitate. Curtea de Justiție a UE și-a păstrat competența cu privire la hotărârile preliminare, dar, în temeiul statutului său, putea transmite Tribunalului de Primă Instanță și alte cauze în afara celor enumerate la art. 225 din Tratatul CE.

b. Tribunalul

Competențele Tribunalului (fostul Tribunal de Primă Instanță, înaintea Tratatului de la Lisabona) au fost extinse pentru a include anumite categorii de hotărâri preliminare, iar camerele jurisdicționale pot fi instituite printr-o

decizie în unanimitate a Consiliului. Toate aceste dispoziții legate de funcționare, și în special de competențele Tribunalului, sunt acum stabilite chiar în tratat.

*5. Proceduri legislative*

Deși un număr considerabil de noi politici și măsuri (27) necesitau votul cu majoritate calificată în Consiliu, codecizia a fost extinsă doar la câteva domenii minore (fostele articole 13, 62, 63, 65, 157, 159 și 191 din Tratatul CE), iar pentru fostul articol 161 se impunea avizul conform al Parlamentului.

*6. Cooperarea consolidată*

Ca și Tratatul de la Amsterdam, Tratatul de la Nisa cuprinde dispoziții generale care se aplică tuturor domeniilor de cooperare consolidată și dispoziții specifice pilonului în cauză. În timp ce Tratatul de la Amsterdam prevedea posibilitatea cooperării consolidate doar în cadrul primului și celui de-al treilea pilon, Tratatul de la Nisa prevedea acest lucru în cadrul tuturor celor trei piloni.

Tratatul de la Nisa a mai adus încă două modificări: sesizarea Consiliului European nu mai era posibilă, iar conceptul de „termen rezonabil" a fost clarificat. Avizul conform al Parlamentului era necesar în toate cazurile în care cooperarea consolidată viza o chestiune acoperită de procedura de codecizie.

*7. Protecția drepturilor fundamentale*

La articolul 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) a fost adăugat un nou alineat care reglementa situațiile în care exista un „risc clar" de încălcare gravă a drepturilor fundamentale, chiar dacă aceasta nu se produsese. Consiliul, hotărând cu o majoritate de patru cincimi din membrii săi și după obținerea avizului conform al Parlamentului European, avea competența de a stabili existența unui astfel de risc și de a adresa recomandări adecvate statului membru în cauză. A fost proclamată o Cartă a drepturilor fundamentale fără caracter obligatoriu.

***D. Rolul Parlamentului European***

Ca și în cazul conferințelor interguvernamentale anterioare, Parlamentul European a participat activ la pregătirile pentru CIG din 2000,

prezentându-și opiniile cu privire la agenda conferinței și la evoluțiile și obiectivele acesteia. Parlamentul și-a exprimat opinia și asupra fondului și implicațiilor judiciare ale Cartei drepturilor fundamentale. Parlamentul a insistat îndeosebi ca viitoarea CIG să urmeze un proces transparent, deschis participării deputaților din PE, a parlamentelor naționale și a Comisiei, precum și contribuțiilor din partea cetățenilor, urmând ca rezultatul acestuia să fie concretizat într-un document cu caracter constituțional.

### Tratatul de la Lisabona (2009)[1]

Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene (JO C 306, 17.12.2007) a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009.

#### Istoric

Tratatul de la Lisabona a demarat sub forma unui proiect constituțional la sfârșitul lui 2001 (Declarația Consiliului European privind viitorul Uniunii Europene sau Declarația de la Laeken), urmat în 2002 și 2003 de Convenția europeană care a elaborat Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa (Tratatul constituțional). Procesul care a dus la elaborarea Tratatului de la Lisabona este rezultatul negativ a două referendumuri asupra Tratatului constituțional organizate în mai și iunie 2005, în urma cărora Consiliul European a decis să își ia o „perioadă de reflecție" de doi ani. În final, în temeiul declarației de la Berlin din martie 2007, Consiliul European din 21-23 iunie 2007 a adoptat un mandat detaliat pentru o Conferință interguvernamentală (CIG) ulterioară, sub egida Președinției portugheze. CIG și-a încheiat lucrările în octombrie 2007. Tratatul a fost semnat în cadrul Consiliului European de la Lisabona din 13 decembrie 2007 și a fost ratificat de toate statele membre.

#### Conținut

*A. Obiective și principii juridice*

Tratatul de instituire a Comunității Europene este redenumit „Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene" (TFUE), iar termenul

[1] Disponibil online pe *https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/5/tratatul-de-la-lisabona.*

„Comunitate" este înlocuit cu cel de „Uniune" în tot textul. Uniunea ia locul Comunității, fiind succesorul juridic al acesteia. Tratatul de la Lisabona nu creează simboluri statale pentru Uniune, cum ar fi un steag sau un imn. Cu toate că nu mai poartă deci denumirea de tratat constituțional, noul text menține cele mai semnificative realizări.

Tratatul de la Lisabona nu îi conferă Uniunii competențe exclusive suplimentare. Cu toate acestea, noul text schimbă modul în care Uniunea își exercită competențele existente și anumite competențe (partajate) noi, încurajând participarea și protejarea cetățenilor, creând o nouă ordine instituțională și modificând procesele decizionale pentru mai multă eficiență și transparență, asigurând astfel un nivel mai ridicat de control parlamentar și de răspundere democratică.

Spre deosebire de Tratatul constituțional, Tratatul de la Lisabona nu conține niciun articol care să stabilească în mod oficial supremația dreptului Uniunii asupra legislației naționale, dar la tratat a fost atașată o declarație în acest sens (Declarația nr. 17), care face referire la un aviz al Serviciului juridic al Consiliului ce reiterează jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene pe această temă.

Tratatul de la Lisabona clarifică pentru prima dată competențele Uniunii. Acesta distinge trei tipuri de competențe: competența exclusivă, potrivit căreia Uniunea este singura care poate adopta dispoziții legislative, statele membre ocupându-se doar de punerea în aplicare, competența partajată, potrivit căreia statele membre au dreptul de a legifera și de a adopta măsuri obligatorii din punct de vedere juridic în cazul în care Uniunea nu și-a exercitat competența și competența de sprijin, potrivit căreia UE adoptă măsuri de sprijin sau de completare a politicilor statelor membre. Competențele Uniunii pot fi redate acum statelor membre în cursul unei revizuiri a tratatului.

Tratatul de la Lisabona conferă Uniunii Europene personalitate juridică proprie. Prin urmare, Uniunea poate semna tratate internaționale în domeniile sale de competență sau poate deveni membră a unor organizații internaționale. Statele membre pot semna doar acorduri internaționale compatibile cu legislația UE.

Pentru prima dată, tratatul prevede, la art. 50 TUE, o procedură oficială pe care trebuie să o urmeze statele membre care doresc să se retragă din Uniunea Europeană conform cerințelor lor constituționale.

Tratatul de la Lisabona încheie integrarea în cadrul primului pilon a ultimelor aspecte ale celui de-al treilea pilon privind spațiul de libertate, securitate și justiție (SLSJ), și anume cooperarea polițienească și judiciară în materie penală. Fosta structură interguvernamentală nu mai există, actele din acest domeniu fiind adoptate prin procedura legislativă ordinară (majoritate calificată și codecizie) și, sub rezerva unor dispoziții contrare, utilizând instrumentele juridice ale metodei comunitare (regulamente, directive și decizii).

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Parlamentul poate propune modificări ale tratatelor; anterior, puteau face astfel de propuneri Consiliul, guvernele statelor membre sau Comisia. În mod normal, astfel de propuneri ar impune convocarea Convenției, care ar recomanda amendamente unei CIG – cu toate acestea, Consiliul European poate decide, după obținerea aprobării Parlamentului, să nu convoace o convenție [art. 48 alin. (3) par. 2 TUE]. Ar urma să fie apoi convocată o CIG, care să determine amendamentele la tratate de comun acord. Cu toate acestea, tratatele pot fi revizuite și fără convocarea unei CIG, prin proceduri simplificate de revizuire, atunci când este vorba de dispoziții privind politicile și acțiunile interne ale Uniunii [art. 48 alin. (6) și art. 48 alin. (7) TUE]. În acest caz, revizuirea ar fi adoptată ca decizie a Consiliului European, dar ar putea fi supusă normelor naționale de ratificare.

***B. Consolidarea democrației și o mai bună protecție a drepturilor fundamentale***

Tratatul de la Lisabona enunță trei principii fundamentale: principiul egalității democratice, principiul democrației reprezentative și principiul democrației participative. Democrația participativă îmbracă forma unei noi inițiative a cetățenilor.

Carta drepturilor fundamentale nu este inclusă ca atare în Tratatul de la Lisabona, dar art. 6 alin. (1) TUE îi conferă forță juridică obligatorie, acordându-i o valoare juridică egală cu cea a tratatelor.

Procesul de aderare a UE la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) a fost lansat odată cu intrarea în vigoare, la 1 iunie 2010, a Protocolului nr. 14 la CEDO, care permite nu doar statelor, ci și organizațiilor internaționale, și, prin urmare, și Uniunii Europene, să devină semnatare ale CEDO. Este totuși necesar ca aderarea să fie ratificată atât de toate

statele care sunt parte la CEDO, cât și de UE. Negocierile dintre reprezentanții Consiliului Europei și, respectiv, ai UE au dus la finalizarea unui proiect de acord în aprilie 2013. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a considerat însă, în Avizul nr. 2/2013, că proiectul respectiv este incompatibil cu art. 6 TUE. Vor fi necesare noi negocieri înainte de aderare.

*C. Un nou cadru instituțional*

*1. Parlamentul European*

În conformitate cu art. 14 alin. (2) TUE, Parlamentul „este compus din reprezentanții cetățenilor Uniunii", nu din reprezentanții „populației statelor".

Competențele legislative ale PE s-au extins prin noua procedură legislativă ordinară, care înlocuiește fosta procedură de codecizie. Procedura legislativă ordinară se aplică acum în peste 40 de domenii noi de politică, numărul total crescând la 73. Procedura de aviz conform există în continuare sub forma procedurii de aprobare, iar procedura de consultare rămâne neschimbată. Noua procedură bugetară creează o egalitate deplină între Parlament și Consiliu în ceea ce privește aprobarea bugetului anual. Parlamentul European trebuie să își dea acordul asupra cadrului financiar multianual.

Parlamentul este cel care numește acum președintele Comisiei, cu majoritatea membrilor săi, la propunerea Consiliului European, care este obligat să aleagă un candidat cu majoritate calificată pe baza rezultatului alegerilor europene. Parlamentul continuă să aprobe colegiul comisarilor (Comisia).

Numărul maxim de deputați în Parlamentul European a fost stabilit la 751, reprezentarea cetățenilor fiind asigurată conform unei proporționalități descrescătoare. Numărul maxim de locuri pentru un stat membru a scăzut la 96, iar numărul minim a crescut la 6. La 7 februarie 2018, Parlamentul a votat pentru reducerea numărului său de locuri de la 751 la 705 după retragerea Regatului Unit din UE și pentru redistribuirea unora dintre locurile care urmează a fi eliberate între statele membre care sunt ușor subreprezentate.

Regatul Unit s-a retras din UE la 1 februarie 2020. De la această dată se aplică noua componență, adică 705 deputați în PE. Din cele 73 de locuri eliberate în urma retragerii Regatului Unit, 27 au fost realocate

pentru a reflecta mai bine principiul proporționalității descrescătoare: cele 27 de locuri au fost distribuite Franței (+5), Spaniei (+5), Italiei (+3), Țărilor de Jos (+3), Irlandei (+2), Suediei (+1), Austriei (+1), Danemarcei (+1), Finlandei (+1), Slovaciei (+1), Croației (+1), Estoniei (+1), Poloniei (+1) și României (+1). Niciun stat membru nu a pierdut vreun loc.

*2. Consiliul European*

Tratatul de la Lisabona recunoaște în mod oficial Consiliul European ca instituție a UE care trebuie să ofere Uniunii „impulsurile necesare dezvoltării acesteia" și să definească „orientările și prioritățile politice generale" ale acesteia. Consiliul European nu exercită funcții legislative. O președinție pe termen lung înlocuiește sistemul anterior de rotație la șase luni. Președintele este ales cu majoritate calificată de Consiliul European pentru un mandat reînnoibil de 30 de luni. Acest sistem ar trebui să îmbunătățească continuitatea și coerența lucrărilor Consiliului European. Președintele este, în egală măsură, reprezentantul extern al Uniunii, fără a aduce atingere sarcinilor Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (a se vedea mai jos).

*3. Vicepreședintele Comisiei Europene/Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (VP/ÎR)*

VP/ÎR este numit cu majoritate calificată de Consiliul European, cu acordul președintelui Comisiei și este responsabil de politica externă și de securitate comună a UE, având dreptul de a înainta propuneri. Acesta prezidează Consiliul Afaceri Externe și, în paralel, este vicepreședinte al Comisiei. VP/ÎR este asistat de Serviciul European de Acțiune Externă, format din personal de la Consiliu, de la Comisie și din serviciile diplomatice naționale.

*4. Consiliul*

Tratatul de la Lisabona menține principiul dublei majorități în cadrul voturilor (cetățeni și state membre). Cu toate acestea, normele anterioare de vot au rămas valabile până în noiembrie 2014, noile norme aplicându-se de la 1 noiembrie 2014.

Majoritatea calificată este obținută atunci când o propunere este susținută de 55% dintre membrii Consiliului (concret 15 din 27 de state), reunind cel puțin 65% din populația Uniunii [art. 16 alin. (4) TUE]. Atunci când

Consiliul nu hotărăşte pe baza unei propuneri a Comisiei sau a VP/ÎR, majoritatea necesară a statelor membre creşte la 72% [art. 238 alin. (2) TFUE]. Pentru a putea bloca un act legislativ, este necesar ca cel puţin patru state membre să voteze împotrivă. Un nou mecanism, inspirat de „compromisul de la Ioannina", permite ca membri ai Consiliului reprezentând 55% (75% până la 1 aprilie 2017) din numărul de state membre necesare pentru a constitui o minoritate de blocare să solicite, „într-un termen rezonabil", reexaminarea unei propuneri (Declaraţia nr. 7).

Consiliul se întruneşte în şedinţă publică atunci când deliberează şi votează un proiect de act legislativ. În acest scop, fiecare sesiune a Consiliului este divizată în două părţi, consacrate deliberărilor privind actele legislative ale Uniunii, respectiv activităţilor fără caracter legislativ. Preşedinţia Consiliului va continua să se schimbe o dată la şase luni, însă constituirea unor grupuri prestabilite de câte trei state membre care vor asigura preşedinţia timp de 18 luni va asigura o mai bună continuitate a lucrărilor. În mod excepţional, Consiliul Afaceri Externe este prezidat întotdeauna de VP/ÎR.

*5. Comisia*

Deoarece preşedintele Comisiei este acum ales şi numit pe baza rezultatului alegerilor europene, legitimitatea sa politică creşte. Preşedintele este responsabil de organizarea internă a colegiului (numirea comisarilor, distribuirea portofoliilor, cererile de demisie în anumite circumstanţe).

*6. Curtea de Justiţie a Uniunii Europene*

Cu excepţia politicii externe şi de securitate comune, toate activităţile Uniunii sunt acum de competenţa Curţii. Accesul la Curte pentru persoanele fizice este simplificat.

*D. Un proces mai eficient şi mai democratic de elaborare a politicilor, cu politici şi competenţe noi*

Mai multe „clauze pasarelă" permit modificarea procesului decizional cu trecerea de la votul în unanimitate la votul cu majoritate calificată şi schimbarea procedurii de consultare cu procedura de codecizie [art. 31 alin. (3) TUE, articolele 81, 153, 192, 312 şi 333 TFUE, plus câteva proceduri de tip pasarelă privind cooperarea judiciară în materie penală]. În discursul său din 2017 privind starea Uniunii, preşedintele Comisiei,

Jean-Claude Juncker, a anunțat inițiative care vizează eliminarea regulii unanimității într-o serie de domenii, prin utilizarea clauzelor pasarelă. Ca urmare, Comisia a adoptat patru comunicări, prin care a propus utilizarea mai frecventă a votului cu majoritate calificată în locul unanimității în domeniile PESC (2018), al *politicii fiscale* (ianuarie 2019), al *energiei și climei* (aprilie 2019) și al *politicii sociale* (aprilie 2019). Prin aceste comunicări se urmărește ca procesul decizional să devină mai rapid, mai flexibil și mai eficient în domeniile în care UE are deja competențe.

În domeniile în care Uniunea nu dispune de competențe exclusive, un minimum de nouă state membre pot institui o cooperare consolidată. Acțiunile de cooperare consolidată trebuie autorizate de Consiliu, după obținerea aprobării Parlamentului European. Pentru chestiunile din domeniul politicii externe și de securitate comună se aplică unanimitatea.

Tratatul de la Lisabona consolidează considerabil principiul subsidiarității prin implicarea parlamentelor naționale în procesul decizional al UE.

Au fost introduse câteva domenii noi sau extinse de politici în domeniul mediului, care include acum combaterea schimbărilor climatice, și în domeniul energiei, care face noi referiri la solidaritate și securitate, precum și la interconectarea aprovizionării. În plus, drepturile de proprietate intelectuală, sportul, spațiul, turismul, protecția civilă și cooperarea administrativă pot face în prezent obiectul unor eventuale decizii ale UE.

În domeniul politicii europene de securitate și apărare comună, Tratatul de la Lisabona introduce o clauză de apărare reciprocă, conform căreia toate statele membre sunt obligate să sprijine un stat membru în caz de atac. O clauză de solidaritate stipulează că Uniunea și fiecare dintre statele sale membre trebuie să acorde asistență, prin toate mijloacele posibile, unui stat membru afectat de o catastrofă naturală sau provocată de om ori de un atac terorist.

# CAPITOLUL al IV-lea
# PILONII UNIUNII EUROPENE. PERSONALITATEA JURIDICĂ, VALORILE ŞI OBIECTIVELE UNIUNII EUROPENE

## 1. Pilonii UE[1]

### *I. Tratatul de la Maastricht*

Tratatul privind Uniunea Europeană, semnat la Maastricht la 7 februarie 1992, a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993.

Instituind o Uniune Europeană, tratatul de la Maastricht a marcat o nouă etapă în procesul de creare a „unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei".

Uniunii instituite prin Tratatul de la Maastricht i s-au atribuit prin acest tratat anumite competențe, clasificate în trei mari grupe, denumite în mod obișnuit „piloni": primul pilon era constituit din Comunitățile Europene și prevedea un cadru care permitea exercitarea de către instituțiile comunitare a competențelor pentru care statele membre își transferaseră suveranitatea în domeniile reglementate de tratat; al doilea pilon era format din politica externă și de securitate comună prevăzută la capitolul V din tratat; al treilea pilon era constituit din cooperarea în domeniul justiției și al afacerilor interne prevăzută la capitolul VI din tratat. Titlurile V și VI instituiau cooperarea interguvernamentală utilizând instituțiile comune, cu anumite trăsături supranaționale, cum ar fi implicarea Comisiei și consultarea Parlamentului.

#### *1. Comunitatea Europeană (primul pilon)*

Comunitatea avea misiunea de a asigura buna funcționare a pieței unice și, printre altele, o dezvoltare armonioasă, echilibrată și durabilă a

---

[1] *https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/3/tratatele-de-la-maastricht-si-de-la-amsterdam.*

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

activităților economice, un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și de protecție socială și egalitatea între bărbați și femei. Comunitatea urmărea aceste obiective în limitele competențelor care îi erau încredințate, prin instituirea unei piețe comune și a unor măsuri conexe menționate la art. 3 din Tratatul CE, precum și prin instaurarea unei politici economice și monedei unice menționate la art. 4. Acțiunea Comunității trebuia să respecte principiul proporționalității și, în domeniile care nu intrau în competența sa exclusivă, principiul subsidiarității (art. 5 din TCE).

*2. Politica externă și de securitate comună (PESC) (al doilea pilon)*

Misiunea Uniunii era aceea de a defini și de a realiza, conform unei metode de tip interguvernamental, o politică externă și de securitate. Statele membre trebuiau să sprijine activ și fără rezerve această politică, într-un spirit de loialitate și de solidaritate reciprocă. Printre altele, aceasta avea ca obiective: salvgardarea valorilor comune, a intereselor fundamentale, a independenței și a integrității Uniunii, în conformitate cu principiile Cartei Națiunilor Unite; consolidarea securității Uniunii sub toate formele; promovarea cooperării internaționale; dezvoltarea și consolidarea democrației și a statului de drept, precum și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

*3. Cooperarea în domeniul justiției și al afacerilor externe (al treilea pilon)*

Sarcina Uniunii era de a dezvolta o acțiune comună în aceste domenii, prin metode interguvernamentale, pentru a oferi cetățenilor un nivel ridicat de protecție, într-un spațiu de libertate, de securitate și de justiție. Aceasta se referea la următoarele domenii:

- reguli de trecere a frontierelor externe ale Comunității și de consolidare a controalelor;
- lupta împotriva terorismului, a infracțiunilor grave, a traficului de droguri și a fraudei la nivel internațional;
- cooperarea judiciară în materie penală și civilă;
- crearea unui Oficiu European de Poliție (Europol) dotat cu un sistem de schimb de informații între polițiile naționale;

- lupta împotriva imigrației ilegale;
- politica comună în domeniul azilului.

## *II. Tratatul de la Amsterdam*

Tratatul de la Amsterdam de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană, a tratatelor de instituire a Comunităților Europene și a anumitor acte conexe, semnat la Amsterdam la 2 octombrie 1997, a intrat în vigoare la 1 mai 1999.

### *1. Comunitatea Europeană*

În ceea ce privește obiectivele, s-a pus un accent deosebit pe o dezvoltare echilibrată și sustenabilă și pe un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă. A fost creat un mecanism de coordonare a politicilor de ocupare a forței de muncă din statele membre, precum și posibilitatea de a lua anumite măsuri comunitare în acest domeniu. Acordul privind politica socială a fost integrat în Tratatul CE cu câteva îmbunătățiri [eliminarea clauzelor de excludere voluntară (*opt-out*)]. De atunci, metoda comunitară s-a aplicat în domenii importante care țineau până în acel moment de „cel de-al treilea pilon", cum ar fi azilul, imigrația, trecerea frontierelor externe, lupta împotriva fraudei, cooperarea vamală și cooperarea judiciară în materie civilă, precum și unei părți importante a cooperării în temeiul acordului Schengen, pe care Uniunea și Comunitățile și l-au însușit întru totul.

### *2. Uniunea Europeană*

Cooperarea interguvernamentală în domeniul cooperării judiciare penale și polițienești a fost consolidată prin definirea unor obiective și sarcini precise, precum și prin crearea unui nou instrument juridic analog unei directive. Instrumentele politicii externe și de securitate comună au fost dezvoltate ulterior, în special prin crearea unui nou instrument, *strategia comună*, a unei noi funcții, *Secretarul General al Consiliului responsabil pentru PESC*, precum și a unei noi structuri, *Unitatea de planificare politică și de alertă rapidă*.

## 2. Personalitatea juridică a UE

Până la 1 decembrie 2009, Uniunea Europeană era definită drept o entitate *sui generis*, existența sa sprijinindu-se pe cei trei piloni, instituiți prin Tratatul de la Maastricht din 1993, și anume: Comunitățile Europene – pilonul I, politica externă și de securitate comună (PESC) – pilonul al II-lea și Cooperarea Polițienească și Judiciară în Materie Penală (CPJMP) – pilonul al III-lea[1].

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, UE a dobândit personalitate juridică *de iure*.

Astfel, **art. 1 TUE** prevede:

**Prin prezentul tratat, ÎNALTELE PĂRȚI CONTRACTANTE instituie între ele o UNIUNE EUROPEANĂ, denumită în continuare „Uniune", căreia statele membre îi atribuie competențe pentru realizarea obiectivelor lor comune.**

Prezentul tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni.

**Uniunea se întemeiază pe prezentul tratat și pe Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumite în continuare „tratatele"). Aceste două tratate au aceeași valoare juridică. Uniunea se substituie Comunității Europene și îi succedă acesteia.**

**Art. 47 TUE** consacră personalitatea juridică a acestei entități: „Uniunea are personalitate juridică".

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (1 decembrie 2009) a apărut, din punct de vedere juridic, un nou subiect de drept internațional (nu mai este vorba de *conceptul* de UE de pe vremea pilonilor, ci de o adevărată organizație internațională interguvernamentală), și anume *Uniunea Europeană,* succesoarea Comunității Europene, având următoarele elemente componente, potrivit regulilor de drept internațional public:

– statele membre sunt părți la organizație, astăzi în număr de 27;

[1] A. Fuerea, *Dreptul Uniunii Europene – principii, acțiuni, libertăți,* Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 20.

– organizația a fost, bineînțeles, creată în temeiul acordului liber de voință al statelor, acord exprimat prin actul constitutiv, și anume Tratatul de la Lisabona deja menționat, care prevede, pe lângă alte reglementări importante, domeniul și obiectivele UE (personalitate juridică „specializată");

– UE deține o structură instituțională proprie, un cadru instituțional arborescent și complex, care o ajută să funcționeze și să-și îndeplinească obiectivele setate de tratate;

– organizația are, astfel, personalitate juridică internațională proprie, distinctă de cea a statelor care o compun (care sunt subiecte originare de drept internațional), UE fiind un subiect derivat de drept internațional.

În noua sa calitate, Uniunea (singură, pentru domeniile aflate în competența sa exclusivă sau împreună cu statele sale membre, pentru domeniile aflate în competența partajată) este abilitată, astfel, să încheie acorduri internaționale în domeniile sale de competență precizate de Tratate și, în multe cazuri, interpretate pe larg de jurisprudența Curții de Justiție a UE. Aceasta este competența care privește relațiile UE cu exteriorul ei (state sau organizații terțe). Trebuie adăugat faptul că personalitatea juridică permite Uniunii să aibă și competențe ce țin de interiorul granițelor sale, și anume: un buget propriu, distinct de cel al statelor membre, funcționari, agenți și sedii; în plus, poate semna contracte, de exemplu.

„Pe scurt, dobândirea de către Uniune a personalității juridice:

– este rezultatul unei cerințe necesare cu privire la stabilirea clară a statutului juridic al Uniunii pe plan internațional, în general și european, în special;

– contribuie la ameliorarea percepției Uniunii și a capacității sale de acțiune, facilitând activitatea politică și contractuală a Uniunii la nivel bilateral și multilateral pe scena internațională, precum și la prezența sa în alte organizații internaționale;

– contribuie la vizibilitatea Uniunii și oferă cetățenilor statelor membre o identitate în raport cu Uniunea;

– constituie un element indispensabil în stabilirea unui sistem de protecție a drepturilor fundamentale la nivelul Uniunii;

– contribuie la corectarea disfuncționalităților care rezultau din structura pe piloni»[1]."

[1] Adaptare după Raportul Parlamentului European, „Rapport sur la personnalité juridique de l'Union européenne [2001/2021(INI)]", Final A5-0409/2001, realizat de

Tratatul de la Lisabona are anexată și o Declarație (politică, deci fără forță juridică obligatorie) în acest sens: **nr. 24. Declarația cu privire la personalitatea juridică a Uniunii Europene:** „Conferința confirmă faptul că Uniunea Europeană are personalitate juridică", însă acest fapt „nu o va autoriza în nici un fel să legifereze sau să acționeze în afara competențelor care îi sunt conferite de către statele membre prin tratate".

### 3. Valorile și obiectivele UE

*Valorile*

Analizând dispozițiile Tratatului de la Lisabona, observăm cele ce urmează. Fostul art. 6 alin. (1) TUE devine **art. 2 TUE**, cu unele modificări. Astfel, fostele „principii" (aflate pe treapta a doua a ierarhiei actelor UE) devin în Tratatul de la Lisabona „valori", concept mai larg decât cel al principiilor..

Așadar, art. 2 TUE, astfel cum a fost modificat de Tratatul de la Lisabona, precizează că „Uniunea se întemeiază pe **valorile** respectării demnității umane[1], libertății[2], democrației, *egalității*[3], statului de drept[4], precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați". Această ultimă frază ajută la clarificarea și interpretarea celor din prima frază.

---

Comisia privind afacerile constituționale, raportor Carlos Carnero González, prezentat la 21 noiembrie 2001, citată de A. Fuerea, *Dreptul Uniunii Europene – principii, acțiuni, libertăți, op. cit.*, p. 21.

[1] Precizare nouă adusă de Tratatul de la Lisabona.

[2] Interesant de menționat este faptul că, în limba engleză, Tratatul de la Lisabona înlocuiește termenul „**liberty**" cu „**freedom**". Despre diferența între cei doi termeni, Hanna Fenichel Pitkin precizează: „Liberty implies a system of rules, a «network of restraint and order», hence the word's close association with political life. Freedom has a more general meaning, which ranges from an opposition to slavery to the absence of psychological or personal encumbrances (no one would describe liberty as another name for nothing left to lose)." (*http://www.wehaitians.com/what%20we%20are%20fighting%20for.html*)

[3] Precizare nouă adusă de Tratatul de la Lisabona.

[4] Precizare făcută și de CJCE în jurisprudența sa, 1986, *Parti ecologiste „Les Verts" c. Parlamentului European,* precitată: „Comunitate bazată pe statul de drept".

Art. 2 TUE nu este doar declaratoriu; are un caracter concret: respectarea acestor valori și angajamentul de a le promova în comun constituie una dintre condițiile de pre-aderare la UE (art. 49 TUE[1]), iar încălcarea lor poate antrena declanșarea procedurii de alertă și a sancțiunii prevăzute la art. 7 TUE[2].

---

[1] Art. 49 TUE

Orice stat european care respectă valorile prevăzute la articolul 2 și care se angajează să le promoveze poate solicita să devină membru al Uniunii. Parlamentul European și parlamentele naționale sunt informate cu privire la această cerere. Statul solicitant adresează cererea sa Consiliului, care se pronunță în unanimitate după consultarea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European, care se pronunță cu majoritatea membrilor din care este constituit.

Condițiile admiterii și adaptările impuse de aceasta tratatelor pe care se întemeiază Uniunea fac obiectul unui acord între statele membre și statul solicitant. Acest acord se supune ratificării de către toate statele contractante, în conformitate cu normele lor constituționale.

[2] Art. 7 TUE

(1) La propunerea motivată a unei treimi din statele membre, a Parlamentului European sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, Consiliul, hotărând cu o majoritate de patru cincimi din membrii săi, poate să constate existența unui risc clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2, de către un stat membru. Înainte de a proceda la această constatare, Consiliul audiază statul membru în cauză și îi poate adresa recomandări, hotărând după aceeași procedură.

Consiliul verifică cu regularitate dacă motivele care au condus la această constatare rămân valabile.

(2) Consiliul European, hotărând în unanimitate la propunerea unei treimi din statele membre sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, poate să constate existența unei încălcări grave și persistente a valorilor prevăzute la articolul 2, de către un stat membru, după ce a invitat acel stat membru să-și prezinte observațiile.

(3) În cazul în care a fost făcută constatarea menționată la alineatul (2), Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide să suspende anumite drepturi care îi revin statului membru în cauză în urma aplicării tratatelor, inclusiv dreptul de vot în Consiliu al reprezentantului guvernului acelui stat membru. Procedând în acest fel, Consiliul ține seama de eventualele consecințe ale unei astfel de suspendări asupra drepturilor și obligațiilor persoanelor fizice și juridice.

Obligațiile care îi revin statului membru în cauză în temeiul tratatelor rămân obligatorii în orice situație pentru statul membru respectiv.

(4) Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide ulterior să modifice sau să revoce măsurile luate în temeiul alineatului (3), ca răspuns la modificarea situației care l-a determinat să impună măsurile respective.

(5) Modalitățile de vot care, în înțelesul prezentului articol, se aplică Parlamentului European, Consiliului European și Consiliului sunt prevăzute la articolul 354 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Așa cum reiese din *Explicațiile* cu privire la art. 52 din Carta drepturilor fundamentale a UE, statele membre au dorit să pună accentul pe distincția dintre drepturi și principii. În vederea prevenirii pe viitor a activismului judiciar[1] (jurislateur – de-a lungul timpului curtea a creat o serie de principii prin jurisprudența sa – de exemplu, principiul priorității etc.) al Curții de Justiție, statele membre au clarificat că principiile vor fi implementate prin acte legislative și executive, atunci când se dorește acest lucru[2].

Din punctul de vedere al obligativității juridice, trebuie să menționăm că, și înainte de obținerea valorii juridice de către Cartă, Curtea de Justiție a recunoscut principiul respectării drepturilor fundamentale ca parte integrantă a principiilor generale de drept pe care Curtea le protejează[3].

Potrivit Tratatului de la Lisabona, există două izvoare în ceea ce privește drepturile omului: Carta, conform art. 6 alin. (1) TUE[4], cu valoare juridică de tratat și, potrivit art. 6 alin. (3) TUE[5], CEDO[6] și tradițiile

---

[1] *The Lisbon Treaty*, Europa Institute, Leiden University, Law Faculty, The Netherlands, 19 martie 2008 (*http://media.leidenuniv.nl/legacy/lisbon-treaty-summaries.pdf*), p. 33.

[2] Art. 52 Cartă – Întinderea și interpretarea drepturilor și principiilor: alin. (5) Dispozițiile prezentei carte care conțin principii pot fi puse în aplicare prin acte legislative și de punere în aplicare adoptate de instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, precum și prin acte ale statelor membre în cazurile în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii, în exercitarea competențelor lor respective. Invocarea lor în fața instanței judecătorești se admite numai în scopul interpretării și controlului legalității unor astfel de acte.

[3] Hotărârea CJCE, 12 noiembrie 1969, *Stauder*, 29/69; hotărârea CJCE, 17 decembrie 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70; *Nold*, precitată.

[4] Art. 6 alin. (1) TUE: „Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adoptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor. Dispozițiile cuprinse în Cartă nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate. Drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Cartă se interpretează în conformitate cu dispozițiile generale din titlul VII al Cartei privind interpretarea și punerea sa în aplicare și cu luarea în considerare în mod corespunzător a explicațiilor menționate în Cartă, care prevăd izvoarele acestor dispoziții."

[5] Art. 6 alin. (3) TUE: „Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii."

[6] De aici preocuparea din doctrină cu privire la pericolul apariției fenomenului de eventual ***forum shopping***, cetățeanul european putând apela la CJUE și, apoi, la CEDO (sau invers) în căutarea celei mai bune protecții pe care o poate obține.

constituționale comune ale statelor membre, în calitate de principii generale de drept unional.

Art. 2 TUE – fraza a doua:

– nu are o aplicabilitate juridică la fel de importantă ca primul paragraf, neputând declanșa aplicarea art. 7 TUE;

– această frază ajută la clarificarea și interpretarea celor menționate la prima frază.

Menționăm că egalitatea între femei și bărbați este astăzi garantată de 3 articole:

– art. 2 și 3 TUE, precum și art. 8 TFUE, la care se adaugă 4 dispoziții referitoare la aspecte specifice ale acestei egalități:

– piața muncii și remunerație – art. 153 și 157 TFUE;

– asigurarea unei protecții specifice pentru femei – art. 79 și 83 TFUE (exploatarea sexuală etc.);

– Declarația 19 vizând lupta împotriva violenței domestice.

De asemenea, nediscriminarea figurează și la art. 3 TUE, 10 și 19 TFUE, precum și în art. 21 Cartă; în plus, art. 18 TFUE interzice discriminarea fondată pe naționalitate.

**Obiectivele**

***Art. 3 TUE***

**Obiective Generale**

Uniunea urmărește **să promoveze**:

- pacea (obiectiv politic prevăzut chiar din Planul Schuman);
- valorile sale (art. 2 TUE);
- bunăstarea popoarelor sale (obiectiv economic).

**Obiective specifice**

– Uniunea **oferă** cetățenilor săi un **spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne**, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor, în corelare cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum și prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen.

– Uniunea **instituie o piață internă**. Aceasta acționează pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată pe o creștere economică echilibrată și pe stabilitatea prețurilor, pe o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, care tinde spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social, precum și pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului. Aceasta promovează progresul științific și tehnic.

Uniunea:

- combate excluziunea socială și discriminările;
- promovează:
  - ✓ justiția și protecția sociale,
  - ✓ egalitatea între femei și bărbați,
  - ✓ solidaritatea între generații și protecția drepturilor copilului;
  - ✓ coeziunea economică, socială și teritorială[1];
  - ✓ solidaritatea între statele membre.
- respectă bogăția diversității sale culturale și lingvistice;
- veghează la protejarea și dezvoltarea patrimoniului cultural european;
- instituie o uniune economică și monetară a cărei monedă este euro.

În relațiile cu restul comunității internaționale, Uniunea:

- își afirmă și promovează valorile (art. 2 TUE) și interesele și contribuie la protecția cetățenilor săi;
- contribuie la:
  - ✓ pacea,
  - ✓ securitatea,
  - ✓ dezvoltarea durabilă a planetei,
  - ✓ solidaritatea și respectul reciproc între popoare,
  - ✓ comerțul liber și echitabil,
  - ✓ eliminarea sărăciei și protecția drepturilor omului și, în special, a drepturilor copilului,
  - ✓ dezvoltarea dreptului internațional, inclusiv respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite.

- Uniunea își urmărește obiectivele prin **mijloace** corespunzătoare în funcție de competențele care îi sunt **atribuite** prin tratate.

[1] Noutate introdusă de TL.

Ca o concluzie, menționăm că ***analiza obiectivelor și valorilor UE prezintă importanță mai ales din perspectiva evaluării exacte a competențelor UE – adică a domeniilor în care aceasta poate să acționeze potrivit tratatelor. Obiectivele și valorile sunt instrumentele care ajută la identificarea/interpretarea limitelor acestor competențe/domenii.***

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# CAPITOLUL al V-lea
# STRUCTURA INSTITUŢIONALĂ A UNIUNII EUROPENE

## *Secţiunea 1*
## *Aspecte introductive*

### 1. Delimitări conceptuale. Sediu

În dreptul UE se face distincție între instituții și organe. Instituțiile sunt cele care au competența, potrivit tratatelor UE, de a adopta acte cu caracter normativ sau obligatoriu din punct de vedere juridic. Organele însă au doar atribuții consultative, putând adopta avize, recomandări, fără caracter obligatoriu.

Instituțiile, organele, oficiile, agențiile UE au fiecare câte un sediu stabilit de Protocolul nr. 6 privind stabilirea sediilor unor instituții și ale anumitor organe, oficii, agenții și servicii ale Uniunii Europene:

(a) Parlamentul European are sediul la Strasbourg, unde au loc cele douăsprezece sesiuni plenare lunare, inclusiv sesiunea bugetară[1]. Perioadele sesiunilor plenare suplimentare se țin la Bruxelles. Comisiile Parlamentului European au sediul la Bruxelles. Secretariatul General al Parlamentului European și serviciile acestuia își păstrează sediul la Luxemburg.

(b) Consiliul are sediul la Bruxelles. În timpul lunilor aprilie, iunie și octombrie, Consiliul își ține sesiunile la Luxemburg.

(c) Comisia are sediul la Bruxelles.

(d) Curtea de Justiție a Uniunii Europene are sediul la Luxemburg.

(e) Curtea de Conturi are sediul la Luxemburg.

(f) Comitetul Economic și Social are sediul la Bruxelles.

(g) Comitetul Regiunilor are sediul la Bruxelles.

---

[1] C-237/11 și 238/11.

(h) Banca Europeană de Investiţii are sediul la Luxemburg.
(i) Banca Centrală Europeană are sediul la Frankfurt.
(j) Oficiul European de Poliţie (Europol) are sediul la Haga.

**2. Principiile care guvernează activitatea instituţiilor UE**

***2.1. autonomie (au propriul regulament de organizare internă, proprii angajaţi, sediu etc.);***

***2.2. echilibru:***

- separarea puterilor,
- cooperarea loială,
- atribuirea de competenţe[1].

1. Structura instituţională atipică a Uniunii Europene – aceasta reflectă o combinaţie între regulile de drept internaţional public şi cele de drept intern, neîncadrabilă, însă, în tiparele existente; de asemenea, componentele cadrului instituţional al UE nu au personalitate juridică, cu unele excepţii, pe care le vom analiza ulterior.

## *Secţiunea a 2-a*

## *Organizarea, funcţionarea şi atribuţiile/competenţele cadrului instituţional al Uniunii Europene*

### I. Instituţii

#### *1. Consiliul European*

*Organizare şi funcţionare*

Baza legală: art. 15 TUE

Consiliul European este compus din şefii de stat sau de guvern ai statelor membre, precum şi din preşedintele său şi preşedintele Comisiei.

[1] M.A. Dumitraşcu, O.M. Salomia, *Dreptul Uniunii Europene II,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2020, p. 10.

Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate participă la lucrările Consiliului European; de asemenea, președintele Parlamentului European participă la începutul fiecărei reuniuni, pentru a exprima opiniile Parlamentului European, iar în funcție de agendă, pot fi invitate să participe la reuniuni și alte persoane, precum președintele Băncii Centrale Europene.

Se întrunește de două ori pe semestru.

Consiliul European își alege președintele[1] cu majoritate calificată, pentru o durată de doi ani și jumătate, cu posibilitatea reînnoirii mandatului o singură dată.

*Atribuții:*

– oferă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și îi definește orientările și prioritățile politice generale;

– nu exercită funcții legislative;

– stabilește cele 10 formațiuni ale Consiliului UE;

– numește Comisia Europeană ca organ colegial;

– propune Parlamentului European un candidat la funcția de președinte al Comisiei Europene;

– numește Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate;

– Președintele Consiliului European asigură, la nivelul său și în această calitate, reprezentarea externă a Uniunii în probleme referitoare la politica externă și de securitate comună, fără a aduce atingere atribuțiilor Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate;

– este responsabil și pentru definirea orientărilor strategice pentru spațiul de libertate, securitate și justiție.

De asemenea, aspectele referitoare la zona euro au fost abordate în principal la nivelul Consiliului European.

Actele care se adoptă la nivelul Consiliului European sunt:

– concluzii care se adoptă după fiecare reuniune a Consiliului European și în care sunt menționate aspecte specifice de interes pentru UE, acțiuni care trebuie întreprinse sau obiective de îndeplinit. Concluziile pot stabili, de asemenea, termene pentru ajungerea la un acord asupra

[1] Disponibil online pe *https://www.consilium.europa.eu/ro/european-council/president/*.

unor chestiuni politice sau pentru prezentarea de propuneri legislative de către Comisia Europeană.

– declarații care se adoptă în urma unor reuniuni informale sau extraordinare ale șefilor de stat sau de guvern[1], uneori cu o țară terță;

– agenda strategică.

## *2. Parlamentul European*

*Organizare și funcționare*

Baza legală: art. 14 TUE

Parlamentul European este alcătuit din 705 de deputați aleși în cele 27 de state membre ale Uniunii Europene extinse. Din 1979, deputații sunt aleși prin vot universal direct pentru o perioadă de cinci ani și beneficiază de imunitate parlamentară potrivit Protocolului nr. 7[2].

Structura: președinte, birou, conferința președinților comisiilor parlamentare.

**Organele politice din Parlamentul European**

**Conferința președinților** este organul politic al Parlamentului European responsabil de:

- organizarea lucrărilor Parlamentului și programarea legislativă,
- stabilirea competențelor și a componenței comisiilor și delegațiilor,
- relațiile cu celelalte instituții ale UE, cu parlamentele naționale și cu țările terțe.

Conferința președinților pregătește calendarul Parlamentului și ordinea de zi a ședințelor plenare și repartizează locurile în hemiciclu.

Conferința președinților se compune din Președintele Parlamentului și președinții grupurilor politice. Din Conferința președinților face parte, de asemenea, un reprezentant al deputaților neafiliați, care însă nu are drept de vot.

**Biroul este organul de reglementare al Parlamentului. Acesta stabilește proiectul preliminar de estimare bugetară și decide cu privire la toate chestiunile administrative, de personal și de organizare.**

---

[1] M.A. Dumitrașcu, *Declarația de la Sibiu – conținut și relevanță*, în Revista „Curierul Judiciar" nr. 8/2019, pp. 422-425.

[2] C-200/07 și C-201/07.

Biroul este compus din Președintele Parlamentului European, cei 14 vicepreședinți și cei cinci chestori aleși de către Parlament pentru o perioadă de doi ani și jumătate, care se poate reînnoi. În cadrul deliberărilor Biroului, în caz de egalitate de voturi, Președintele are votul decisiv. Chestorii au doar rol consultativ.

Biroul are numeroase atribuții administrative și financiare în cadrul Parlamentului. Acesta este responsabil de toate problemele legate de funcționarea internă a Parlamentului.

**Colegiul chestorilor**

**Colegiul chestorilor este organul Parlamentului European responsabil de problemele administrative și financiare care îi privesc în mod direct pe deputați și de condițiile de muncă ale acestora.**

Colegiul chestorilor este compus din cinci chestori. Aceștia sunt, de asemenea, membri ai Biroului. Parlamentul European alege chestorii după alegerea Președintelui și a celor 14 vicepreședinți. Chestorii sunt aleși prin vot secret majoritar, în trei tururi: în primele două este nevoie de o majoritate absolută a voturilor exprimate, în ultimul tur fiind suficientă o majoritate relativă. Mandatul chestorilor este de doi ani și jumătate. Aceștia au un rol consultativ în cadrul Biroului.

Chestorii sunt responsabili de problemele administrative și financiare care îi privesc în mod direct pe deputați, cum ar fi punerea la dispoziția acestora a echipamentelor și a serviciilor generale.

**Conferința președinților de comisie**

**Conferința președinților de comisie este organul politic al Parlamentului care asigură o mai bună cooperare între diferitele comisii parlamentare.**

Conferința președinților de comisie se compune din președinții tuturor comisiilor permanente și temporare; aceasta își alege președintele. În general, Conferința președinților de comisie se reunește o dată pe lună, la Strasbourg, în timpul ședințelor perioadelor de sesiune.

Conferința președinților de comisie poate face recomandări Conferinței președinților cu privire la lucrările comisiilor și întocmirea ordinii de zi a ședințelor plenare. Aceasta poate, de asemenea, să ofere consiliere

Conferinței președinților în cazul unui dezacord privind repartizarea competențelor între comisii. Biroul și Conferința președinților pot delega anumite sarcini Conferinței președinților de comisie.

**Conferința președinților de delegație**

Conferința președinților de delegație (CDC) este organul politic din Parlamentul European care asigură coordonarea lucrărilor celor 44 de delegații permanente. CDC asigură că delegațiile funcționează în mod eficient și în coordonare cu alte structuri ale Parlamentului. Reuniunile sale regulate oferă un forum pentru a discuta probleme și provocări comune tuturor delegațiilor.

Membrii Conferinței sunt președinții celor 44 de delegații permanente ale Parlamentului și ai celor 3 comisii care lucrează în domeniul relațiilor internaționale, Comisia pentru afaceri externe (AFET), Comisia pentru dezvoltare (DEVE) și Comisia pentru comerț internațional (INTA).

**Grupurile politice din Parlamentul European**

Fiecare grup politic își asigură organizarea internă, prin desemnarea unui președinte (sau a doi copreședinți, în cazul anumitor grupuri), a unui birou și a unui secretariat.

Distribuția locurilor deputaților în hemiciclu se face în funcție de apartenența politică, de la stânga la dreapta, cu acordul președinților de grup.

Grupul Partidului Popular European (Creștin Democrat)

Grupul Alianței Progresiste a Socialiștilor și Democraților din Parlamentul European

Renew Europe Group

Grupul Verzilor/Alianța Liberă Europeană

Grupul Identitate și Democrație

Grupul Conservatorilor și Reformiștilor Europeni

Grupul Stângii din Parlamentul European – GUE/NGL

**Comisiile Parlamentului European**

**În vederea pregătirii ședințelor plenare ale Parlamentului, deputații se constituie în comisii permanente specializate pe anumite domenii. Există 20 de comisii parlamentare. O comisie este alcătuită din 25 până**

**la 81 de deputați și are un președinte, un birou și un secretariat. Componența politică a comisiilor o reflectă pe cea a ședinței plenare.**

Există 7 grupuri politice[1] în cadrul Parlamentului European și 20 de comisii parlamentare.

Sediile PE: Parlamentul European are sediul la Strasbourg, unde au loc cele douăsprezece sesiuni plenare lunare, inclusiv sesiunea bugetară. Perioadele sesiunilor plenare suplimentare se țin la Bruxelles. Comisiile Parlamentului European au sediul la Bruxelles. Secretariatul General al Parlamentului European și serviciile acestuia își păstrează sediul la Luxemburg.

*Atribuții*[2]:

– exercită funcția legislativă – art. 14 TUE, art. 289 TFUE, art. 294 TFUE – adoptă împreună cu Consiliul UE acte legislative la nivelul UE: regulamente, directive, decizii;

– exercită funcția bugetară – art. 14 TUE, art. 314 TFUE – adoptă împreună cu Consiliul UE bugetul UE;

– alege Președintele Comisiei Europene;

– aprobă Comisia Europeană, ca și organ colegial, anterior numirii de către Consiliul European;

– destituie Comisia Europeană, ca și organ colegial, în baza adoptării unei moțiuni de cenzură; în fapt, Comisia demisionează ca urmare a adoptării moțiunii;

– alege Ombudsmanul european/Mediatorul European care „este împuternicit să primească plângeri din partea oricărui cetățean al Uniunii sau a oricărei persoane fizice sau juridice cu reședința sau sediul social într-un stat membru, care privesc cazuri de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii";

---

[1] *https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/ro/organisation-and-rules/ organisation/ political-groups.*

[2] A. Bantaș, *Considerations on the role and place of the European Council in the institutional set-up of the European Union*, Suplimentul ad-hoc al Revistei Analele FSJ aferent Ediției din 2019 a Conferinței Internaționale *Societatea Întemeiată pe cunoaștere: norme, valori și repere contemporane*, organizată de Facultatea de Drept și Științe Administrative din cadrul Universității Valahia din Târgoviște, disponibil online pe *www.analefsj.ro*.

– primește de la cetățenii europeni petiții privind un subiect care ține de domeniile de activitate ale Uniunii și care îi privește în mod direct.

### *3. Consiliul*

*Organizare și funcționare*

Baza legală: art. 16 TUE

Consiliul este compus din câte un reprezentant la nivel ministerial/ guvernamental (ministru al fiecărui stat membru, împuternicit să angajeze guvernul statului membru pe care îl reprezintă și să exercite dreptul de vot.

Funcționează în 10 formațiuni numite consilii în diferite domenii (Agricultură, Transport), dintre acestea 10, 2 sunt menționate în TFUE:

– Consiliul Afaceri Generale asigură coerența lucrărilor diferitelor formațiuni ale Consiliului. Acesta pregătește reuniunile Consiliului European și urmărește aducerea la îndeplinire a măsurilor adoptate, în colaborare cu președintele Consiliului European și cu Comisia.

– Consiliul Afaceri Externe elaborează acțiunea externă a Uniunii, în conformitate cu liniile strategice stabilite de Consiliul European, și asigură coerența acțiunii Uniunii.

Un comitet al reprezentanților permanenți ai guvernelor statelor membre (COREPER) răspunde de pregătirea lucrărilor Consiliului.

Președinția formațiunilor Consiliului, cu excepția celei Afaceri Externe, este asigurată de reprezentanții statelor membre în cadrul Consiliului după un sistem de rotație egal; România a asigurat Președinția Consiliului în perioada ianuarie-iunie 2019[1].

---

[1] A se vedea A. Fuerea, *Repere legislative ale exercitării Președinției României la Consiliul Uniunii Europene*, în Revista „Curierul Judiciar" nr. 8/2019.

M. Solacolu, *Brexit and the Romanian Presidency of the Council of the European Union – Legal aspects and possibilities*, Jurnalul Conferinței Challenges of the Knowledge Society, ed. a 13-a, Ed. Universității „Nicolae Titulescu" din București, 17-18 mai 2019.

M. Larion, *Implicarea președinției României la Consiliul UE în materia protecției consumatorilor – adoptarea Directivei (UE) 2019/770 privind anumite aspecte referitoare la contractele de furnizare de conținut digital și de servicii digitale*, publicat în Revista „Curierul Judiciar" nr. 8/2019, 30 august 2019, vol. XVIII, pp. 444-449.

A. Bantaș, *The Role of the presidency in the presidency in the functioning of the European Union romanian presidency of the EU Council – Challenges and opportunities*, disponibil online la adresa *www.cks.univnt.ro*.

*Atribuții*[1]:

– exercită funcția legislativă – art. 14 TUE, art. 289 TFUE, art. 294 TFUE – adoptă împreună cu PE acte legislative la nivelul UE: regulamente, directive, decizii;

– exercită funcția bugetară – art. 14 TUE, art. 314 TFUE – adoptă împreună cu Consiliul PE bugetul UE;

– de comun acord cu președintele ales al Comisiei Europene, adoptă lista celorlalte personalități pe care le propune pentru a fi numite membri ai Comisiei;

– stabilește salariile, indemnizațiile și pensiile președintelui Consiliului European, ale președintelui Comisiei, ale Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, ale membrilor Comisiei, ale președinților, membrilor și grefierilor Curții de Justiție a Uniunii Europene, precum și ale secretarului general al Consiliului;

– adoptă lista membrilor Curții de Conturi, Comitetului Economic și Social, Comitetului Regiunilor.

### *4. Comisia*

*Organizare și funcționare*

Baza legală: art. 17 TUE

Comisia Europeană – COM – este formată din **câte un resortisant din fiecare stat membru**, aceștia fiind aleși pe baza competenței lor generale și **a angajamentului lor față de ideea europeană**, dintre personalitățile care prezintă toate garanțiile de independență.

Mandatul este de 5 ani. În afara de înlocuirea ordinară (la expirarea mandatului) și de deces, funcțiile membrilor Comisiei încetează în mod individual prin demisie sau prin destituire.

Procedura de numire a COM:

– în funcție de rezultatele alegerilor pentru PE (după fiecare alegere a unui nou PE), Consiliul European propune PE un candidat la funcția de Președinte al COM;

---

A. Bantaș, *Dimensiunea parlamentară a președinției române la Consiliului Uniunii Europene*, în Revista „Curierul Judiciar" nr. 8/2019.

[1] A. Bantaș, *Considerations relating to the role of the council in the institutional union of the European Union*, în volumul dedicat Conferinței CKS 2019.

– Președintele ales și CONS UE adoptă lista celorlalte personalități pe care le propune pentru a fi numite membri ai Comisiei, pe baza sugestiilor făcute de statele membre;

– Președintele, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și ceilalți membri ai Comisiei sunt supuși, în calitate de organ colegial, aprobării PE;

– Comisia este numită de Consiliul European.

COM funcționează cu respectarea principiului colegialității[1] și este supusă controlului politic al PE („Parlamentul European poate adopta o moțiune de cenzură împotriva Comisiei, în conformitate cu art. 234 TFUE. În cazul în care se adoptă o astfel de moțiune, membrii Comisiei trebuie să demisioneze în mod colectiv din funcțiile lor, iar Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate trebuie să demisioneze din funcțiile pe care le exercită în cadrul Comisiei."[2]).

Membrii COM, numiți comisari, sunt grupați în colegiul Comisarilor[3]; în prezent, Comisia numără 18 comisari, un președinte, 3 vicepreședinți executivi și 5 vicepreședinți, dintre care unul este Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate.

În ceea ce privește funcționarea, Comisia dispune de direcții generale (DG-uri), care sunt responsabile pentru diferitele domenii de politică, respectiv elaborează, implementează și gestionează politicile, normele și programele de finanțare ale UE și de servicii, care se ocupă de anumite aspecte administrative; de asemenea, agențiile executive gestionează programele instituite de către Comisie.

Comisia este reprezentată în statele membre prin birouri, iar în statele terțe prin delegații, care sunt gestionate de Serviciul European de Acțiune Externă.

*Atribuții*:

– COM reprezintă interesele UE;

– COM exercită funcția executivă la nivelul UE, asigură aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora;

---

[1] Comisia Santer.

[2] Art. 17 alin. (8) TUE.

[3] *https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_ro.*

– Comisia supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene, fiind „gardian al tratatelor" și inițiind procedura de infringement împotriva statelor membre care nu respectă DUE;

– COM deține inițiativa legislativă la nivelul UE. Actele legislative ale Uniunii pot fi adoptate, de PE și CONS UE, numai la propunerea Comisiei, cu excepția cazului în care tratatele prevăd altfel. Celelalte acte se adoptă la propunerea Comisiei, în cazul în care tratatele prevăd acest lucru;

– COM execută bugetul și gestionează programele. Comisia exercită funcții de coordonare, de executare și de administrare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate;

– cu excepția politicii externe și de securitate comună și a altor cazuri prevăzute în tratate, COM asigură reprezentarea externă a Uniunii;

Comisia adoptă inițiativele de programare anuală și multianuală a Uniunii, în vederea încheierii unor acorduri interinstituționale.

În acțiunile sale, Comisia respectă principii precum cel al transparenței[1], multilingvismului, responsabilității față de mediu și egalității de șanse.

### *5. Curtea de Justiție a UE*

*Organizare și funcționare*

Baza legală: art. 19 TUE

Curtea de Justiție a Uniunii Europene[2] cuprinde: Curtea de Justiție (CJ), Tribunalul (T) și tribunale specializate (Tribunalul Funcției Publice a funcționat în perioada 2005-2016).

Curtea de Justiție: 27 judecători și 10 avocați generali aleși dintre personalități care oferă toate garanțiile de independență și care întrunesc condițiile cerute pentru exercitarea, în țările lor, **a celor mai înalte funcții jurisdicționale**, sau care sunt jurisconsulți ale căror competențe sunt recunoscute. Sunt **numiți de comun acord de către guvernele statelor membre**, după consultarea comitetului special numit în acest sens.

Mandatul este de șase ani.

---

[1] M.A. Dumitrașcu, O.M. Salomia, *Lobby la nivelul Uniunii Europene*, în *Dreptul românesc la 100 de ani de la Marea Unire*, P. Pop, R. Rizoiu (coord.), Ed. Hamangiu, București, 2020.

[2] *https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/ro/.*

Tribunalul: 54 de judecători și avocați generali numiți din rândul judecătorilor aleși dintre persoane care oferă depline garanții de independență și care au capacitatea cerută pentru exercitarea **unor înalte funcții jurisdicționale** sunt numiți de comun acord de către guvernele statelor membre.

Mandatul este de șase ani.

Avocații generali pun concluzii care nu sunt obligatorii pentru completul de judecată.

Fiecare instanță (CJ, T) dispune de un grefier.

Procedura se desfășoară în oricare dintre limbile oficiale ale UE (limba procedurii). Limba de lucru este franceza.

### *6. Banca Centrală Europeană*

*Organizare și funcționare*

Baza legală: art. 282-284 TFUE

Banca Centrală Europeană are următoarea structură:

– Consiliul guvernatorilor este constituit din membrii Comitetului executiv al Băncii Centrale Europene și din guvernatorii băncilor centrale naționale ale statelor membre a căror monedă este euro;

– Comitetul executiv este constituit din președinte, un vicepreședinte și alți patru membri. Președintele, vicepreședintele și ceilalți membri ai Comitetului executiv sunt numiți de Consiliul European, dintre persoane a căror autoritate și experiență profesională în domeniul monetar sau bancar sunt recunoscute.

Mandatul acestora este pe termen de opt ani.

– Consiliul general este alcătuit din: președinta BCE; vicepreședintele BCE; guvernatorii băncilor centrale naționale (BCN) ale celor 27 de state membre ale UE.

– Consiliul de supraveghere: președinte (numit pentru un mandat de cinci ani, care nu poate fi reînnoit), vicepreședinte (ales dintre membrii Comitetului executiv al BCE), patru reprezentanți ai BCE, reprezentanți ai autorităților naționale de supraveghere.

Banca Centrală Europeană este singura instituție a UE care are personalitate juridică.

*Atribuții*:

– BCE și băncile centrale naționale constituie Sistemul European al Băncilor Centrale („SEBC"). Obiectivul principal al Eurosistemului îl constituie menținerea stabilității prețurilor, respectiv protejarea valorii monedei euro.

– BCE și băncile centrale naționale pot emite bancnote euro.

– Statele membre pot emite monedă metalică euro, sub rezerva aprobării de către Banca Centrală Europeană a volumului emisiunii.

– BCE îndeplinește misiuni specifice privind politicile în domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor de credit și a altor instituții financiare, cu excepția întreprinderilor de asigurări.

– BCE este consultată cu privire la orice act al Uniunii propus în domeniile care țin de competențele sale.

– BCE îndeplinește atribuții specifice în domeniul supravegherii bancare, al bancnotelor, al statisticilor, al politicii macroprudențiale și al stabilității financiare, precum și al cooperării europene și internaționale.

### *7. Curtea de Conturi*

*Organizare și funcționare*

Baza legală: art. 285-286 TFUE

Curtea de Conturi[1] este formată din **câte un resortisant** din fiecare stat membru. Membrii săi își exercită funcțiile în deplină independență, în interesul general al Uniunii și sunt aleși dintre personalitățile care fac parte ori au făcut parte, în statul lor, din instituțiile de control financiar extern sau care au o calificare deosebită pentru această funcție.

**Consiliul** adoptă lista membrilor stabilită în conformitate cu propunerile făcute de fiecare stat membru.

Mandatul – Membrii Curții de Conturi se numesc pentru o perioadă de șase ani.

*Atribuții (art. 287 TFUE)*:

- verifică totalitatea conturilor de venituri și cheltuieli ale Uniunii;
- verifică totalitatea conturilor de venituri și cheltuieli ale oricărui organ, oficiu sau agenție înființată de Uniune;

[1] *https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/ecadefault.aspx.*

• prezintă Parlamentului European și Consiliului o declarație de asigurare referitoare la veridicitatea conturilor, precum și la legalitatea operațiunilor și înregistrarea acestora în conturi, declarație care se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene;

• examinează legalitatea și corectitudinea veniturilor și cheltuielilor și asigură buna gestiune financiară. Controlul se efectuează asupra actelor justificative și, dacă este cazul, la fața locului, la celelalte instituții ale Uniunii, în sediile oricărui organ, oficiu sau agenție care administrează venituri sau cheltuieli făcute în numele Uniunii și în statele membre, inclusiv în imobilele oricărei persoane fizice sau juridice care beneficiază de vărsăminte provenite de la buget;

• întocmește un raport anual după încheierea fiecărui exercițiu financiar.

Efectuează 3 tipuri de audit:

• **audit financiar** – examinează conturile pentru a verifica dacă acestea reflectă cu acuratețe situația financiară, rezultatele și fluxurile de numerar din exercițiul financiar încheiat;

• **audit de conformitate** – verifică dacă tranzacțiile financiare respectă regulile;

• **audit al performanței** – verifică dacă finanțarea UE își atinge obiectivele utilizând cât mai puține resurse, într-un mod cât mai economic.

Curtea este constituită din **grupuri de audit** numite camere. Acestea pregătesc rapoarte și avize care sunt adoptate de membrii Curții, devenind astfel oficiale.

## II. Organe

### *1. Comitetul Regiunilor*

– înființat prin Tratatul de la Maastricht, 1992/1993.

Baza legală: art. 13 alin. (4) TUE, art. 300 TFUE, art. 305-307 TFUE

*Organizare și funcționare*

Comitetul Regiunilor este format din reprezentanți ai colectivităților regionale și locale care sunt fie titularii unui mandat electoral în cadrul

unei autorități regionale sau locale, fie răspund din punct de vedere politic în fața unei adunări alese.

Consiliul adoptă lista membrilor și a supleanților stabilită în conformitate cu propunerile fiecărui stat membru. Numărul de membri ai Comitetului Regiunilor nu poate depăși 350; în prezent este de 329 de membri (RO – 15 membri). Mandatul membrilor este de 5 ani.

*Atribuții*

Comitetul Regiunilor emite avize la solicitarea Parlamentului European, Comisiei și Consiliului, în cazurile prevăzute de tratate sau din proprie inițiativă.

Comitetul Regiunilor poate introduce o acțiune în anulare în fața CJUE pentru salvgardarea propriilor prerogative.

### *2. Comitetul Economic și Social*

– înființat prin Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, Roma, 1957/1958.

Baza legală: art. 13 alin. (4) TUE, art. 300 TFUE, art. 301-304 TFUE

*Organizare și funcționare*

Comitetul Economic și Social este format din reprezentanți ai organizațiilor patronale, salariale și ai altor reprezentanți ai societății civile, în special din domeniile socio-economic, civic, profesional și cultural.

Consiliul adoptă lista membrilor și a supleanților stabilită în conformitate cu propunerile fiecărui stat membru. Numărul de membri ai Comitetului Regiunilor nu poate depăși trei sute cincizeci; 326 de membri (RO – 15 membri). Mandatul membrilor este de 5 ani.

*Atribuții*:

Comitetul Economic și Social emite avize la solicitarea Parlamentului European, Comisiei și Consiliului în cazurile prevăzute de tratate sau în toate cazurile în care acestea consideră oportun, precum și din proprie inițiativă.

## III. Banca Europeană de Investiții

Baza legală: art. 308-309 TFUE; Protocolul nr. 5

*Organizare și funcționare*

Banca Europeană de Investiții (BEI)[1] are personalitate juridică.

Membrii Băncii Europene de Investiții sunt statele membre.

Banca este administrată și condusă de un Consiliu al guvernatorilor, un Consiliu de administrație și un Comitet de direcție.

*Atribuții*:

BEI facilitează, prin acordarea de împrumuturi și garanții și fără a urmări un scop lucrativ, finanțarea proiectelor de mai jos în toate sectoarele economiei:

(a) proiecte care urmăresc punerea în valoare a regiunilor mai puțin dezvoltate;

(b) proiecte care urmăresc modernizarea sau conversia întreprinderilor ori crearea de noi activități care sunt rezultatul realizării sau funcționării pieței interne și care, prin amploarea sau natura lor, nu pot fi finanțate în întregime prin diferitele mijloace de finanțare existente în fiecare dintre statele membre;

(c) proiecte de interes comun pentru mai multe state membre care, prin amploarea sau natura lor, nu pot fi finanțate în întregime prin diferitele mijloace de finanțare existente în fiecare dintre statele membre.

## IV. Mediatorul European/Avocatul European al Poporului/ Ombudsmanul European

Ombudsmanul European a fost instituit de Tratatul de la Maastricht (1992), iar primul Ombudsman a fost ales de Parlament în 1995.

Ombudsmanul European este ales de Parlamentul European, după fiecare alegere a Parlamentului European, pe durata legislaturii (5 ani); mandatul acestuia poate fi reînnoit.

---

[1] *https://www.eib.org/en/index.htm.*

Ombudsmanul poate fi destituit de Curtea de Justiție, în ședință plenară, la plângerea Parlamentului European, în cazul în care nu mai îndeplinește condițiile necesare exercitării funcțiilor sale sau a comis o abatere gravă.

*Atribuții*

Art. 228 TFUE: este împuternicit să primească plângeri din partea oricărui cetățean al Uniunii sau a oricărei persoane fizice sau juridice cu reședința sau sediul social într-un stat membru, care privesc cazuri de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii, cu excepția Curții de Justiție a Uniunii Europene în exercitarea funcțiilor jurisdicționale ale acesteia[1]. Acesta investighează aceste plângeri și întocmește un raport cu privire la acestea.

Astfel, orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru al Uniunii poate sesiza Ombudsmanul, direct sau prin intermediul unui membru al Parlamentului European, printr-o plângere referitoare la un caz de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor sau organelor comunitare, cu excepția Curții de Justiție și a Tribunalului în exercitarea competențelor jurisdicționale ale acestora.

Ombudsmanul informează instituția sau organul în cauză de îndată ce a fost sesizat printr-o plângere.

Ombudsmanul efectuează, din proprie inițiativă sau ca urmare a unei plângeri, toate anchetele pe care le consideră justificate pentru a clarifica orice posibil caz de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor și organelor unionale; Ombudsmanul informează, cu privire la aceasta, instituția sau organul în cauză, care poate să-i transmită orice observație utilă.

Ombudsmanul își exercită funcțiile în deplină independență; în îndeplinirea îndatoririlor sale, acesta nu solicită și nici nu acceptă instrucțiuni din partea vreunui guvern, instituție, organ, oficiu sau agenție.

[1] A se vedea Raportul de activitate 2019 – *https://www.ombudsman.europa.eu/ro/annual/ro/127393*.

## V. Organisme, oficii, agenții

***Agențiile Uniunii Europene:***

Bază legală: Agențiile nu au o reglementare specifică în Tratatele UE.

Tipuri de agenții[1]:

- Agenții descentralizate

Agențiile descentralizate contribuie la punerea în aplicare a politicilor UE. De asemenea, ele sprijină cooperarea dintre UE și guvernele naționale prin punerea în comun a expertizei tehnice și de specialitate a instituțiilor UE și a autorităților naționale. Au fost create pe o perioadă de timp nedeterminată și au sediul în diverse țări din UE.

- Agenții aflate sub incidența politicii de securitate și apărare comună

Aceste agenții au fost înființate[2] pentru a îndeplini sarcini foarte specifice de natură tehnică, științifică și administrativă în cadrul politicii de securitate și apărare comună a Uniunii Europene.

- Agenții executive

Agențiile executive au fost înființate de Comisia Europeană, pe o perioadă limitată de timp, pentru a gestiona sarcini specifice legate de anumite programe ale UE.

- Agenții și organisme EURATOM

Aceste entități au fost create cu scopul de a susține realizarea obiectivelor Tratatului de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (T CEEA/EURATOM, Roma, 1957): coordonarea programelor naționale de cercetare nucleară în scopuri pașnice, furnizarea de cunoștințe, infrastructură și finanțare în domeniul energiei nucleare și garantarea aprovizionării suficiente și sigure cu energie nucleară.

La 1 ianuarie 2010, Europol a devenit o agenție a UE cu drepturi depline. La 1 mai 2017, după intrarea în vigoare a noului regulament, Europol a devenit oficial Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii.

Înființare: 1999

---

[1] *https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_ro.*

[2] A se vedea art. 42 și art. 45 TUE.

Consiliul este și principalul for răspunzător pentru controlul și orientarea agenției Europol. Acesta numește directorul și directorii adjuncți și aprobă bugetul Europol (care face parte din bugetul general al UE), împreună cu Parlamentul European. De asemenea, Consiliul poate să adopte regulamente privind activitatea Europol, împreună cu Parlamentul European. În fiecare an, Consiliul înaintează către Parlamentul European un raport special privind activitatea Europol.

***Oficiile Uniunii Europene:***

Bază legală: Oficiile nu au o reglementare specifică în Tratatele UE.

Exemple:

- Oficiul pentru Publicații publică informații despre UE.
- Oficiul European pentru Selecția Personalului (EPSO) recrutează personal pentru instituțiile și organismele UE.
- Oficiul Uniunii Europene pentru Proprietate Intelectuală (EUIPO) gestionează drepturile asociate mărcilor, desenelor și modelelor industriale înregistrate în UE, Observatorul European al Încălcărilor Drepturilor de Proprietate Intelectuală, precum și baza de date privind operele orfane.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# CAPITOLUL al VI-lea
# ORDINEA JURIDICĂ A UNIUNII EUROPENE[1]

*Ce-ar fi dacă am spune că obiectul dreptului comunitar este Europa? În mod sigur ar veni întrebarea: „care Europă, cea geografică, cea economică?" sau „ce fel de Europă, federală, confederală?"*[2]

**Secțiunea 1**
**Aspecte introductive**

1.1. Delimitări conceptuale

A. Dreptul comunitar european = dreptul Uniunii Europene/dreptul unional

B. Ordinea juridică comunitară = ordinea juridică unională sau europeană

C. Alte noutăți terminologice relevante introduse de Tratatul de la Lisabona

*D. Acquis-ul* comunitar = *acquis-ul* Uniunii Europene

E. Ierarhia actelor în dreptul Uniunii Europene

**Secțiunea a 2-a**
**Regulile aplicabilității dreptului UE în raport cu dreptul intern al statelor membre**

2.1. Aplicarea imediată

2.2. Aplicarea directă și efectul direct

2.3. Aplicarea prioritară

**Secțiunea a 3-a**
Izvoarele dreptului Uniunii Europene

1. Dreptul primar

[1] Secțiune preluată din M.A. Dumitrașcu, *Dreptul Uniunii și specificitatea acestuia*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, pp. 78-215.

[2] O. Bibere, *op. cit.*, p. 166.

A. Tratatele
B. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene
2. Principiile generale de drept
A. Principiile dreptului internațional public
B. Principiile generale ale dreptului intern
C. Principii proprii dreptului Uniunii Europene
3. Acordurile internaționale – izvor al dreptului Uniunii Europene
4. Dreptul derivat
5. Dreptul complementar – forța juridică a instrumentelor de *soft law* în dreptul Uniunii Europene
6. Jurisprudența ca izvor de drept al Uniunii Europene

**Secțiunea a 4-a**
Armonizarea numerotării actelor juridice ale UE

**Secțiunea a 5-a**
**Aplicarea dreptului Uniunii în ordinea juridică românească**
1. Prevederi relevante ale Constituției României și Tratatului de aderare la Uniunea Europeană
2. Aplicabilitatea directă a regulamentelor și transpunerea directivelor în dreptul românesc

„Europa de lângă noi este un ansamblu juridic complex, dotat cu instituții, norme, proceduri aplicabile în domenii variate, convergente economicului. O Europă a statelor din punct de vedere politic, dar care, din punctul de vedere al dreptului, al raportului dintre nivelul comunitar și nivelul național, se înscrie într-o formă federală; căci noul desen european s-a trasat cu o tehnică juridică revoluționară – i se mai poate spune originală, paradoxală, novatoare..."[1].

În cadrul acestui capitol vom analiza regulile potrivit cărora sunt adoptate actele juridice ale UE, pe de o parte, din punctul de vedere al nivelului național sau supranațional căruia îi aparține competența de legiferare, inclusiv asigurarea respectării principiilor subsidiarității și proporționalității și, pe de altă parte, din perspectiva procedurilor pe care

[1] *Ibidem*, p. 161.

instituțiile trebuie să le urmeze, în noua lor formă adoptată la Lisabona, pentru adoptarea diferitelor instrumente normative.

De asemenea, vom acorda atenție modului în care actele normative ale Uniunii se aplică în raport cu dreptul intern al statelor membre și vom studia caracteristicile (aplicabilitatea imediată, directă și prioritară) acestei aplicări, specifice unei organizații de integrare.

## *Secțiunea 1*
## *Aspecte introductive*

### 1.1. Delimitări conceptuale

Înainte de a analiza instrumentele juridice care alcătuiesc, în ierarhia lor, ordinea juridică a Uniunii Europene, considerăm utilă precizarea anumitor concepte folosite atunci când se face referire, în diverse contexte, la dreptul Uniunii Europene.

#### *A. Dreptul comunitar european = dreptul Uniunii Europene/ dreptul unional*

Pentru început, vom face precizări referitoare la denumirea *drept comunitar european,* folosită *înainte* de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Această denumire provenea de la numele Comunităților Europene. *Stricto sensu*, dreptul comunitar european era alcătuit din dreptul primar (tratatele), precum și din normele conținute de actele adoptate de instituții în aplicarea tratelor (dreptul derivat). *Lato sensu*, dreptul comunitar european cuprindea ansamblul regulilor de drept aplicabile în ordinea juridică comunitară, inclusiv drepturile fundamentale, principiile generale de drept, jurisprudența comunitară, dreptul complementar, dreptul rezultat din relațiile externe ale Comunităților Europene și chiar convențiile încheiate între statele membre în aplicarea tratatelor comunitare.

*După* intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, au fost aduse anumite modificări ordinii juridice, dintre care, la acest moment, este oportun să menționăm: transformarea drepturilor fundamentale ale omului în drept primar prin anexarea Cartei la tratate și desființarea

împărțirii pe piloni, deci dispariția pilonului I, comunitar, alcătuit din Comunitățile Europene și înlocuirea pilonilor cu o entitate unică, *Uniunea Europeană* – organizație dotată cu personalitate juridică.

În consecință, în prezent, nu se mai justifică folosirea denumirii „drept comunitar european", ea fiind înlocuită cu *dreptul Uniunii Europene*[1], denumire care reflectă modificările intervenite. Având în vedere desființarea pilonilor, rezultă că *dreptul Uniunii Europene, stricto sensu,* se suprapune pe ceea ce inițial purta numele de drept comunitar *stricto sensu*, la care se adaugă prevederile din domeniul CPJMP și PESC (acesta din urmă având totuși un statut special, fiind un domeniu „necomunitarizat") și drepturile fundamentale ale omului – ca drept scris obligatoriu –, iar *dreptul Uniunii Europene, lato sensu,* cuprinde ansamblul regulilor de drept aplicabile în ordinea juridică comunitară (inclusiv principiile generale de drept, jurisprudența CJUE, dreptul complementar, dreptul rezultat din relațiile externe ale Uniunii Europene și convențiile încheiate între statele membre în aplicarea tratatelor).

### *B. Ordinea juridică comunitară = ordinea juridică unională sau europeană*

Conceptul de *ordine juridică comunitară* devine, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, ordinea juridică a Uniunii Europene, adică *ordinea juridică unională* sau *europeană.* Aceasta desemnează actele normative ale dreptului Uniunii Europene (izvoarele), privite în ierarhia lor, aspect pe care îl vom analiza în secțiunea următoare.

---

[1] Serviciul Presă și Informare al CJUE folosește pentru prima dată această denumire, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, în Comunicatul de presă nr. 108/2009 cu privire la Hotărârea în cauza C-345/08, *Krzysztof Peśla c. Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern*: „MENȚIUNE: Trimiterea preliminară permite instanțelor din statele membre ca, în cadrul unui litigiu cu care sunt sesizate, să adreseze Curții întrebări cu privire la interpretarea *dreptului Uniunii* sau la validitatea unui *act al Uniunii*. Curtea nu soluționează litigiul național. Este de competența instanței naționale să soluționeze cauza conform deciziei Curții. Această decizie este obligatorie, în egală măsură, pentru celelalte instanțe naționale care sunt sesizate cu o problemă similară." (s.n.). Curtea îl folosește, de exemplu, și în hotărârea C-555/07, *Seda Kücükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG*, în care, la pct. 50., precizează: „principiul nediscriminării pe motive de vârstă este un principiu general al *dreptului Uniunii*". (s.n.)

### *C. Alte noutăţi terminologice relevante introduse de Tratatul de la Lisabona*

Prin Tratatul de la Lisabona, o serie de termeni care făceau referire la dispoziţiile dreptului comunitar au fost modificaţi, după cum urmează:

– sintagma „legislaţie comunitară" se înlocuieşte cu „legislaţia Uniunii";

– „prevederile comunitare" se înlocuiesc cu „prevederile dreptului Uniunii";

– expresia „norme comunitare" se înlocuieşte cu „norme europene".

### *D. Acquis-ul comunitar = acquis-ul Uniunii Europene*[1]

*Acquis-ul*[2] *comunitar,* actualul *acquis al Uniunii Europene,* este o denumire folosită deseori, fiind o noţiune mai largă, care cuprinde drepturile şi obligaţiile[3] care leagă ansamblul statelor membre în cadrul UE şi candidate şi care se află în evoluţie constantă[4].

*Acquis-ul* se clasifică, din punctul de vedere al destinatarilor, în *acquis destinat statelor membre şi instituţiilor comunitare/UE,* care trebuie să-şi respecte angajamentele (condiţie asigurată şi de principiul priorităţii dreptului UE) şi *acquis de preaderare,* destinat statelor candidate (procedura de aderare presupune preluarea *acquis*-ului, în întregime şi deodată, şi este monitorizată permanent[5]) şi cuprinzând un volum mai restrâns (de exemplu, *acquis-ul* referitor la moneda euro nu face parte

---

[1] Denumit, în continuare, *acquis-ul.*

[2] Provine de la participiul verbului din limba franceză *acquérir,* care înseamnă *a obţine, a realiza.*

[3] Aceste drepturi şi obligaţii rezultă din: conţinutul, principiile şi obiectivele politice cuprinse în tratatele originare şi în cele modificatoare; actele normative adoptate de instituţiile UE pentru punerea în practică a prevederilor tratatelor; jurisprudenţa Curţii de Justiţie a UE; declaraţiile şi rezoluţiile adoptate în cadrul Uniunii Europene; acţiuni comune, poziţii comune, convenţii semnate, rezoluţii, declaraţii şi alte acte adoptate în cadrul diferitelor politici ale UE; acordurile internaţionale la care UE este parte, precum şi cele încheiate între statele membre ale UE cu referire la activitatea acesteia.

[4] Mai mult de 170.000 pagini (*http://www.openeurope.org.uk/research/acquis.pdf*).

[5] Această preluare este consacrată în mod oficial la Consiliul European de la Copenhaga, din iunie 1993.

din *acquis-ul* obligatoriu de preaderare) de acte normative decât cel existent în vigoare[1].

*Acquis-ul* cuprinde, astfel, atât dreptul Uniunii Europene *lato sensu*, cât și principiile și obiectivele politice ale tratatelor Uniunii Europene.

Atunci când se vorbește despre *acquis*, există tendința de a avea în vedere doar aspectul său cantitativ – suma dispozițiilor existente la un moment dat. Trebuie însă să privim *acquis-ul* comunitar/Uniunii Europene și din punct de vedere calitativ – fidelitatea sa față de metoda de integrare specifică Uniunii. În jurisprudența și doctrina comunitare, apare deci necesitatea menținerii *acquis*-ului, văzut ca ansamblu de drepturi și obligații reale sau potențiale, care decurg din sistemul unional și din cadrul său instituțional. Astfel, derogările de la acest *acquis* sunt cu totul excepționale; pot fi însă acceptate perioade de tranziție cu privire la anumite aspecte. În acest context, denumirea are și o semnificație „psihologică", sugerându-se faptul că se referă la un corp de norme care a fost creat până la acest moment și de la care statele, agreându-l, nu se mai pot întoarce, nu mai pot deroga în niciun fel; această idee ne amintește de conceptul de integrare, care este un proces evolutiv, potrivit teoriei „bulgărelui de zăpadă", ce presupune noi și noi acumulări și care nu permite excepții sau regrese către etape anterioare.

Pentru a facilita percepția asupra acestei mase de acte normative numite *acquis*, a fost realizată de către Comisia Europeană o clasificare a sa, în funcție de domenii, după cum urmează: *acquis* în materie economică (SEE), în domeniul relațiilor externe ale UE, în materie de liberă circulație și garantare a unui spațiu de securitate internă (acquis Schengen), cu privire la moneda euro, în domeniul PESC și în domeniul JAI. Se vorbește chiar și despre de un „*acquis* constituțional al UE", care conține: Carta drepturilor fundamentale a UE, Cartea albă a Comisiei privind „buna guvernare", anumite hotărâri ale CJUE, anumite prevederi

[1] *Acquis-ul* de preaderare cuprinde, astfel: conținutul, principiile și obiectivele tratatelor și actelor de aderare la Uniunea Europeană ale noilor state membre; măsurile cu caracter normativ adoptate în aplicarea tratatelor; jurisprudența Curții de Justiție a CE/UE; declarațiile și rezoluțiile adoptate în cadrul UE; acțiunile comune, pozițiile comune, deciziile, rezoluțiile, convențiile adoptate în cadrul politicilor UE; acordurile adoptate în cadrul SEE; standardele și normele tehnice existente în cadrul UE; actele care sunt rezultatul „comitologiei" – actele normative (și jurisprudența aferentă) ale instituțiilor UE.

ale tratatelor, unele dispoziții ale convențiilor internaționale în materia drepturilor omului și tradițiile constituționale comune statelor membre[1].

Consacrarea acestui principiu al ireversibilității angajamentului către *acquis* a avut loc, din punct de vedere juridic, în mod progresiv. Mai întâi consacrarea a fost prin intermediul Curții de Justiție, prin adoptarea Avizului CJCE nr. 1/76/26.04.1977[2], care a considerat că încheierea unui acord internațional nu poate pune în discuție dispozițiile tratatelor comunitare. Apoi, tratatele modificatoare au fost cele care au consacrat principiul, în special Tratatul de la Maastricht, care introduce ca obiectiv al Uniunii menținerea integrală a *acquis*-ului; de asemenea, se precizează ca atribuții ale instituțiilor menținerea și dezvoltarea *acquis*-ului.

Tot în cadrul tratatelor modificatoare se menționează *acquis-ul* în contextul cooperărilor consolidate, care nu pot fi folosite pentru a-i aduce atingere.

În ceea ce privește tratatul constituțional, acesta ar fi mers și mai departe în menționarea *acquis*-ului, consolidându-i autoritatea. Astfel, pe de o parte, era evocată continuitatea *acquis*-ului, iar pe de altă parte indica faptul că trebuie folosită metoda comunitară în exercitarea competențelor. Se anunța astfel clar că dacă Comunitățile erau absorbite de Uniune, metoda comunitară nu dispărea și continua să inspire funcționarea UE.

Aceste idei nu sunt însă preluate de Tratatul de la Lisabona, care nu mai menționează metoda comunitară[3]. Cu toate acestea, considerăm că

---

[1] S. Tănăsescu, *Note de curs – Sistemul normativ al UE,* IER, aprilie 2010, p. 9.

[2] Obiectul Avizului este „Proiectul de Acord instituind un fond european pentru restricționarea navigației în apele interne – Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels/Fonds européen d'immobilisation de la navigation interieure." (*www.ena.lu/opinion_1_76_court_justice_26_april_1977-030002926.html*).

[3] Singurul loc în care este precizat în Tratatul de la Lisabona *acquis*-ul comunitar este Protocolul (nr. 22) privind poziția Danemarcei – Anexă, Articolul 2: „În conformitate cu articolul 1 și sub rezerva articolelor 3, 4 și 8, niciuna dintre dispozițiile Părții a Treia, Titlul V din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, nicio măsură adoptată în conformitate cu titlul menționat, nicio dispoziție a unui acord internațional încheiat de Uniune în conformitate cu titlul menționat și nicio decizie a Curții de Justiție a Uniunii Europene de interpretare a acestor dispoziții sau măsuri nu este obligatorie pentru Danemarca și nu se aplică în Danemarca. Respectivele dispoziții, măsuri sau decizii nu aduc în niciun fel atingere competențelor, drepturilor și obligațiilor Danemarcei. Respectivele dispoziții, măsuri sau decizii nu modifică în niciun fel *acquis*-ul comunitar și nici pe cel al Uniunii și nu fac parte din dreptul Uniunii în forma în care se aplică Danemarcei." (s.n.).

metoda comunitară este păstrată pe fond, prin modul de reglementare în special a aspectelor ce țin de foștii piloni I și II, ideea unui *acquis* rămânând în continuare prezentă, chiar dacă acesta nu mai este precizat expres.

În ceea ce privește natura principiului *acquis*-ului, inițial părea a fi doar una politică, programatorie, fără valoare juridică obligatorie, fiind menționat în tratate printre principiile Uniunii, deci fără posibilitate de control jurisdicțional. Cu toate acestea, dimensiunea politică a fost completată cu una juridică, principiul ireversibilității și consecința sa – *acquis-ul* – fiind precizate de jurisprudența comunitară, care este izvor de drept.

Singura posibilitate de revenire asupra/modificare a *acquis*-ului este prin revizuirea tratatelor de către statele membre, deci prin semnarea și ratificarea unui tratat modificator. *Acquis-ul* trebuie privit ca un întreg, ca un dat, care, odată adoptat, nu mai poate fi schimbat sau eludat; poate fi, eventual, cel mult, acceptată o perioadă de amânare a aplicării efective.

### *E. Ierarhia actelor în dreptul Uniunii Europene*

Înainte de a analiza ierarhia actelor UE, considerăm oportună precizarea succintă a anumitor aspecte legate de organizarea federală, aspecte care sunt relevante pentru conceptul de ierarhie a normelor, permițându-ne să evaluăm eventuala influență federală asupra ierarhiei actelor UE.

„Factorii contemporani ce au contribuit la regândirea piramidei clasice sunt, potrivit doctrinei europene, *federalismul*, dar mai ales *dezvoltarea dreptului comunitar.*"[1].

Potrivit lui Daniel Elazar[2], specialist în conceptul de federalism, citat de J.H.H. Weiler[3], Europa este deja o federație; principiul federal nu poate fi confundat cu manifestarea sa specifică într-un stat federal. În același

---

[1] D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 22. Autoarea adaugă faptul că „*Federalismul în sine* nu afectează piramida clasică a ierarhiei izvoarelor dreptului, dimpotrivă, de regulă, el contribuie la întărirea supremației Constituției".

[2] D. Elazar, *Options, Problems and Possibilities in Light of the Current Situation*, în *Self Rule-Shared Rule* (Ramat Gan: Turtledove Publishing, 1979); J. Weiler, „*Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg*", în Howse and Nicolaidis (2001).

[3] J.H.H. Weiler, *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, p. 1, disponibil pe *http://ftp.infoeuropa. eurocid.pt/database/000036001-000037000/000036583.pdf.*

sens, Pierre Pescatore[1], citat tot de J.H.H. Weiler[2], remarca: „Metodele federalismului nu sunt doar mijloace de organizare a statelor. Federalismul este o filozofie politică și juridică, care se adaptează la toate contextele politice, atât la nivel local, cât și internațional, oricând și oriunde sunt prezente cele două premise: căutarea unității combinată cu respectul real pentru autonomie și pentru interesele legitime ale entităților participante".

Potrivit lui Weiler, explicația pentru faptul că organizarea instituțională a integrării europene a atras atât de mult atenția este detașarea evidentă a experienței europene de modelul clasic de federație și a păstrării designului supranațional originar, Comisie-Consiliu-Parlament. Cu alte cuvinte, *din punct de vedere instituțional, Europa este mai aproape de confederație decât de federație*[3].

În opinia lui Weiler, în ceea ce privește „aranjamentul constituțional", apropierea de modelul federal este mai mare. Astfel, explică autorul, federațiile alocă anumite puteri instituțiilor federale, iar politicile și legislația elaborate prin exercitarea acestei puteri reprezintă legea supremă, ceea ce presupune că operează fără intermedierea guvernului local și că, în caz de conflict, înlătură normele contrare. Constituțiile statelor federale creează, întotdeauna, o *ierarhie verticală* pe trei paliere: o *ierarhie a normelor*, care se sprijină pe *ierarhia verticală normativă a autorităților emitente*, care, la rândul său, se situează într-o *ierarhie a puterii autentice*, reale; în ciuda tuturor intențiilor inițiale, federațiile ajung să concentreze atât puterea constituțională, cât și pe cea instituțională la nivel federal[4].

Acest sistem federal al Uniunii nu a fost introdus dintr-o dată, ci mai degrabă a evoluat de-a lungul timpului. Curtea este un actor principal în această „transformare a Europei"[5]. Mai departe, autoarea explică: „Curtea a avut capacitatea să joace un astfel de rol important în integrarea

---

[1] P. Pescatore, *Preface, Courts and Free Markets,* în T. Sandalow & E. Stein, Courts and Free Markets, 1982, Oxford, Clarendon Press, vol. 1, at. ix-x.

[2] J.H.H. Weiler, *op. cit.*, p. 1.

[3] *Ibidem*, p. 2.

[4] *Ibidem*, pentru detalii despre principiul toleranței din punct de vedere constituțional, a se vedea pp. 12-14.

[5] J. Weiler, *The Transformation of Europe,* Yale Law Journal 100, 1991, pp. 2403-2483, citat de K. Dirks, *op. cit.*, p. 8.

europeană. Astfel, crearea «efectului direct» al legislației comunitare a modificat în mod fundamental autoritatea Curții, furnizându-i puterea de *judicial review*. Efectul direct este principiul juridic care cere statelor membre nu doar să respecte dreptul comunitar, ci și să-l aplice în dreptul lor intern. Efectul direct semnifică astfel o ierarhie a legii europene federale, chiar dacă doar în materii ce țin de jurisdicția UE. Acest cadru legal a fost motorul pentru integrare într-un mod în care niciun alt element al organizării internaționale nu a fost."[1].

În continuare, după ce am surprins câteva aspecte federale ale ierarhiei normelor UE, vom analiza *status quo*-ul acestei ierarhii, astfel cum reiese din tratate și din jurisprudența Curții de la Luxemburg. Ca pentru orice ordine juridică, și pentru ordinea juridică a UE este nevoie de o ierarhie a normelor, în vederea bunei sale funcționări prin clarificarea raporturilor dintre norme, în special în ipoteza unui conflict între acestea.

Noțiunea de ierarhie a normelor, astfel cum a fost definită de Kelsen, trimite la ideea subordonării normelor detaliate celor generale, potrivit unei scheme piramidale a dreptului, în cadrul unui sistem juridic. Pentru ca acesta să fie coerent și eficient, articularea între normele care compun sistemul trebuie să fie clară.

În prezent, ierarhia[2] între instrumentele juridice ale dreptului Uniunii Europene este stabilită prin intermediul jurisprudenței Curții de Justiție de la Luxemburg. Tratatul de la Lisabona aduce și el clarificări suplimentare, însă doar din perspectiva ierarhiei în cadrul izvoarelor derivate ale dreptului UE. Până la adoptarea Tratatului de la Lisabona, celelalte tratate nu conțineau precizări în materia ierarhiei, de-a lungul timpului manifestându-se reticență cu privire la eventuale referiri exprese (cu valoare juridică obligatorie) care ar fi sugerat o ierarhie nu doar între actele comunitare, ci și între instituțiile care le adoptă.

În trecut au existat însă încercări de codificare sub forma declarațiilor anexate la tratate[3]: Declarațiile nr. 16 și nr. 39 anexate, respectiv Tratatului de la Maastricht privind Uniunea Europeană și Tratatului de la Amsterdam.

---

[1] K. Dirks, *op. cit.*, p. 9.

[2] J.P. Jacqué: „putem distinge între izvoarele scrise ale dreptului comunitar și izvoarele nescrise sau între izvoarele principale și cele secundare, dar importantă este *ierahia* care se stabilește între aceste diferite izvoare". (s.n.)

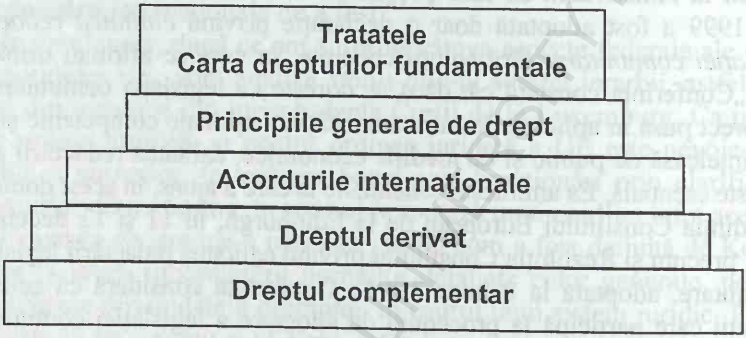
[3] Precizăm că declarațiile nu au valoare juridică, ci doar una politică.

Astfel, Declarația nr. 16 privind ierarhia actelor comunitare preciza următoarele: „Conferința convine ca la Conferința interguvernamentală care va fi convocată în 1996 să se examineze în ce măsură ar fi posibil să se revadă clasificarea actelor comunitare, pentru a stabili o *ierarhie corespunzătoare între diferitele categorii de norme.*" (s.n.). Cu alte cuvinte, la Maastricht s-a stabilit ca sarcină pentru tratatul modificator ce urma a fi adoptat la Amsterdam să facă precizările necesare. Cu toate acestea, în anul 1999 a fost adoptată doar o declarație privind *calitatea redactării legislației comunitare*, fără soluții concrete, în care se afirmau următoarele: „Conferința constată că, dacă se dorește ca legislația comunitară să fie corect pusă în aplicare de către autoritățile naționale competente și mai bine înțeleasă de public și de mediile economice, calitatea redactării acesteia este esențială. Ea amintește concluziile la care a ajuns, în acest domeniu, președinția Consiliului European de la Edinburgh, în 11 și 12 decembrie 1992, precum și Rezoluția Consiliului privind calitatea redactării legislației comunitare, adoptată la 8 iunie 1993[1]. Conferința consideră că cele trei instituții care participă la procedura de adoptare a legislației comunitare, Parlamentul European, Consiliul și Comisia, ar trebui să stabilească linii directoare referitoare la calitatea redactării legislației menționate. Ea subliniază de asemenea că legislația comunitară ar trebui să fie făcută mai accesibilă și se felicită în acest sens pentru adoptarea și aplicarea, pentru prima dată, a unei metode de lucru accelerate în vederea unei codificări oficiale a textelor legislative, instituită prin Acordul interinstituțional încheiat la 20 decembrie 1994[2]. Astfel, Conferința declară că Parlamentul European, Consiliul și Comisia ar trebui: să adopte de comun acord linii directoare care să urmărească ameliorarea calității redactării legislației comunitare și să urmeze aceste linii directoare cu ocazia examinării propunerilor sau a proiectelor de texte legislative comunitare, luând acele măsuri de organizare internă pe care le consideră necesare pentru garantarea aplicării corecte a liniilor directoare respective; să nu precupețească niciun efort pentru accelerarea codificării oficiale a textelor legislative.".

În acest context, al lipsei unor dispoziții juridice exprese, i-a revenit Curții de la Luxemburg rolul de a face clarificările necesare cu privire la

[1] JO C 166, 17.6.1993, p. 1.
[2] JO C 102, 4.4.1996, p. 2.

ierarhia izvoarelor dreptului UE, folosind, în principal, metoda interpretării sistematice și teleologice. Astfel, Curtea de Justiție, fără a avea pretenția realizării unei ierarhizări absolute, a stabilit o ordonare logică a sistemului izvoarelor dreptului comunitar în funcția de baza juridică a adoptării lor și de relația dintre ele. În consecință, potrivit jurisprudenței Curții, piramida actelor dreptului UE este următoarea:




## *Secţiunea a 2-a*

## *Regulile aplicabilităţii dreptului Uniunii Europene în raport cu dreptul intern al statelor membre*

*The single most far-reaching, and probably most disputed, principle of the European Community is its claim to a legal order autonomous from Member State law.*
Theodor Schilling[1]

În opinia Sylwiei Majkowska, în literatura de specialitate, au fost formulate *două tipuri principale de abordare* în definirea ordinii juridice

[1] T. Schilling, *Autonomy of the Community Legal Order – An Analysis of Possible Foundations,* volume 37, Harvard International Law Journal, 1996, p. 389, citat de J.H.H. Weiler & Ulrich R. Haltern, *The autonomy of the Community legal order Through the Looking Glass,* www.jeanmonetprogram.org/papers/96/9610-The-2.html, p.1 („Singurul principiu cu bătaie lungă și probabil cel mai disputat al Comunității Europene este pretenția acesteia în sensul unei ordini juridice autonome în raport cu dreptul statelor membre").

a UE: unul reprezentat de autori care consideră dreptul UE o ordine juridică *autonomă* care diferă atât de dreptul internațional, cât și de dreptul intern al statelor membre, conținând, în același timp, anumite caracteristici specifice ambelor sisteme de drept; altă abordare este reprezentată de juriștii internaționaliști care consideră că dreptul UE ar trebui clasificat ca *drept internațional* sau pur și simplu ca parte a sa[1]. Este important să înțelegem, susține Sylwia Majkowska, că nu trebuie să luăm în considerare un singur element și să-l analizăm, în același timp neluând în seamă mediul/contextul din care face parte. Astfel, faptul că împrumută principii ale dreptului internațional nu trebuie fi perceput ca „o lipsă de autonomie a dreptului UE sau de autenticitate."[2].

Potrivit S. Majkowska, „nici Tratatul de la Paris, nici cele de la Roma nu includ termeni precum «o nouă ordine juridică» sau ceva similar. Nu le găsim prezente nici în tratatele modificatoare care au urmat de-a lungul timpului. Cu toate acestea, teoria dreptului UE ca «o nouă ordine juridică specială» este confirmată de jurisprudența CJUE. Dacă analizăm poziția Curții cu privire la autonomia dreptului comunitar, ajungem la concluzia existenței unui «proces de câștigare a autonomiei» («an autonomy gaining process») construcției europene. (...) Astfel, în anul 1963, CJCE prevedea în *Van Gend & Loos* că dreptul comunitar reprezintă o nouă ordine juridică specială de drept internațional, în favoarea căreia statele membre și-au limitat o parte din drepturile lor suverane și ale cărei subiecți sunt nu doar statele membre și instituțiile comunitare, ci și cetățenii. Demersul Curții merge mai departe, iar, în anul 1964, în hotărârea *Costa* prevede clar și neechivoc următoarele: «*spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, Tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre din momentul intrării în vigoare a tratatului și care se impune instanțelor acestora*; întrucât, într-adevăr, prin instituirea unei Comunități cu o durată nelimitată, dotată cu instituții proprii, cu personalitate, cu capacitate juridică, cu capacitate de reprezentare internațională și, în special, cu puteri

[1] S. Majkowska, *Comment on Timo Tohidipur*, German Law Journal, vol. 6, nr. 11, Special Issue – Unity of the European Constitution, 2005, p. 1594.

[2] S. Majkowska, *op. cit.*, pp. 1595-1596.

reale derivate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor către Comunitate, acestea din urmă au limitat, chiar dacă în domenii restrânse, drepturile lor suverane și au creat astfel un corp de drept aplicabil resortisanților lor și lor însele; întrucât această integrare a dispozițiilor de natură comunitară în dreptul fiecărei țări membre, precum și, într-un înțeles mai general, sensul și spiritul tratatului au drept corolar imposibilitatea statelor de a face să prevaleze, împotriva unei ordini juridice acceptate de către acestea pe bază de reciprocitate, o măsură unilaterală ulterioară care nu poate astfel să-i fie opozabilă» (s.n.). Astfel, Curtea a validat nașterea unei ordini juridice autonome.[1]"

Potrivit autoarei Sylwia Majkowska, „unul dintre modurile de manifestare a naturii specifice a dreptului UE este legat de analiza „procesului de constituționalizare". Acest proces acoperă recunoașterea treptată a dimensiunii constituționale a construcției europene. Astfel, în anul 1972, Curtea de la Luxemburg a afirmat, în cazul 48/71, *Comisia c. Italiei*, că transferul de drepturi și competențe, potrivit tratatelor, duce la limitarea drepturilor suverane ale statelor membre și acest lucru nu poate fi evitat prin invocarea unor norme de drept intern. Ulterior, hotărârea *Parti Écologiste „Les Verts" c. Parlamentului European*[2] descrie construcția europeană folosind vocabularul specific dreptului constituțional: „Comunitatea Economică Europeană este o comunitate bazată pe ordinea de drept, întrucât nici statele sale membre, nici instituțiile sale nu pot să se sustragă controlului ce vizează conformitatea actelor adoptate de acestea cu *Carta constituțională de bază, reprezentată prin tratat*." (s.n.)[3]

„Nu există dubiu cu privire la faptul că ordinea juridică a UE și-a început existența în cadrul unei organizații internaționale în sens tradițional, chiar dacă a prezentat, încă de la început, caracteristici aparte, concretizate într-un «internaționalism original»"[4]. Cu alte cuvinte, ordinea

[1] *Ibidem*, pp. 1596-1597.

[2] Hotărârea CJCE, 23 aprilie 1986, *Parti Écologiste „Les Verts" c. Parlamentului European*, 294/83.

[3] *Ibidem*, pp. 1598-1599.

[4] J.H.H. Weiler & Ulrich R. Haltern, *The autonomy of the Community legal order Through the Looking Glass*, disponibil pe *www.jeanmonetprogram.org/papers/96/9610-The-2.html*, p. 5.

juridică a UE nu s-a născut ca ordine constituțională. Potrivit lui J.H.H. Weiler, nu poate fi acceptată o abordare „puristă": nici în sensul aparținerii de dreptul internațional clasic, nici în sensul caracterizării constituționale. În opinia sa, pe de o parte, Uniunii Europene îi lipsesc elemente esențiale ale internaționalismului, pe de altă parte, însă, se vede totuși nevoit să caracterizeze acest sistem că fiind o *„ordine constituțională, dar fără constituționalism"*. Argumentul în acest sens ține de lipsa reală a legitimității, Uniunea Europeană adoptând practici constituționale fără a avea și un constituționalism care să ofere legitimitate autentică.

Pe de altă parte, autoarea Katherine Dirks[1] citează doi autori renumiți în domeniul federalismului, Daniel Elazar și Joseph Weiler, care au ajuns la concluzia că UE trebuie să fie calificată drept sistem federal[2]. Pentru Weiler, federalismul UE este bazat pe un *sistem riguros de drept constituțional* care s-a dezvoltat de-a lungul decadelor: „Reglementarea constituțională pe care Europa o cere de la actorii săi constituționali – Uniunea însăși, statele membre și organele statale, cetățenii europeni și alții – este din cele mai multe puncte de vedere similară cu ceea ce ai găsi în statele federale avansate."[3]. Aceasta nu este, astfel, o respectare *ad hoc* de către state a unor tratate internaționale, ci coordonarea consecventă a unor instituții politice complexe în cadrul unui sistem juridic cu valoare obligatorie. Aceeași autoare revine însă și precizează că nu trebuie să punem semnul egal între UE și stat federal. Dacă integrarea economică între statele membre a devenit din ce în ce mai sofisticată, probleme privind politica externă și cheltuielile sociale rămân în principal în mâna executivelor statelor. Încercarea de lungă durată de a dezvolta o PESC a fost unul dintre cele mai slabe aspecte ale integrării europene; statele rămân actori suverani și independenți în domeniul militar și diplomatic[4].

---

[1] K. Dirks, *op. cit.*, p. 8.

[2] D. Elazar, *Options, Problems and Possibilities in Light of the Current Situation,* în „Self Rule – Shared Rule", Ramat Gan: Turtledove Publishing, 1979; J. Weiler, *Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg,* în Howse an Nicolaidis, 2001, citați de K. Dirks, *op. cit.*, p. 8.

[3] J.H.H. Weiler, *op. cit.*, citat de K. Dirks, *op. cit.*, p. 8.

[4] K. Dirks, *op. cit.*, p. 9.

*
* *

În continuare, vom analiza modul în care se aplică dreptul UE în raport cu dreptul național al statelor membre, oprindu-ne asupra celor trei principii care caracterizează acest raport: aplicabilitatea imediată, directă și prioritară a dreptului UE în ordinea juridică internă a tuturor statelor membre, trăsături care decurg, în mod firesc, din sistemul de integrare pe care UE se bazează și la care cele 27 de state membre au aderat în mod voluntar[1].

Potrivit lui J.H.H. Weiler, „ca rezultat al combinației dintre: prevederile exprese din tratat (art. 290 TFUE – aplicabilitatea directă a anumitor acte), principiile fundamentale ale dreptului internațional (principiul supremației tratatelor[2] în raport cu normele naționale contrare, inclusiv cele constituționale) și interpretările date de Curtea de la Luxemburg, a apărut un set de norme care reglementează relația dintre Uniune și statele sale membre ori dintre statele membre și Uniunea lor, care este foarte similar cu cel existent în majoritatea statelor federale". Una dintre aceste norme este cea care în dreptul UE se numește *efectul direct* (principle of the law of the land), iar alta este *principiul priorității*[3].

Astfel, continuă autorul, prioritatea dreptului UE asupra dreptului intern și efectul direct al dreptului UE în cadrul ordinilor juridice ale statelor membre sunt astăzi bine stabilite, acceptate atât de dreptul constituțional, cât și de cel internațional și confirmate în practică[4].

În cadrul acestei secțiuni, vom analiza cele trei caracteristici principale care marchează relația dreptul UE-drept intern: aplicarea imediată, directă, cu referiri și la efectul direct și aplicarea prioritară.

---

[1] A se vedea și: R.M. Popescu, *Aplicarea imediată și directă a dreptului comunitar european în dreptul intern al statelor membre, ca finalitate a armonizării*, articol prezentat în cadrul Sesiunii anuale de comunicări științifice a Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu" din Sibiu, cu tema *„Descentralizarea. Prezent și perspective în contextul transformărilor din administrația publică românească"*, publicat în volumul Sesiunii – Caietul Științific nr. 11/2009, Ed. Universul Juridic, București, pp. 185-191.

[2] Statul nu se poate prevala de legislația internă pentru a justifica încălcarea tratatului (art. 27, Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, 1969).

[3] J.H.H. Weiler, *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, *http://ftp.infoeuropa.eurocid.pt/database/000036001-000037000/000036583.pdf*, p. 2.

[4] J.H.H. Weiler & Ulrich R. Haltern, *op. cit.*, p. 1.

## 2.1. Aplicarea imediată

În studierea aplicabilității imediate a dreptului Uniunii Europene în dreptul intern al statelor membre s-a plecat de la analiza raportului existent între dreptul internațional public și dreptul intern. Astfel, conform concepțiilor doctrinare în materie, au fost formulate *două teorii*: teoria *dualistă*, potrivit căreia nu există un raport de subordonare între ordinea juridică internațională și cea națională, cele două sisteme de drept fiind independente, separate, coexistând în paralel și cea de-a doua teorie, *monistă*, adepții acesteia apreciind că norma internațională este imediat aplicabilă în dreptul național, fără a fi (nevoie să fie) nici admisă, nici transformată în ordinea internă a statelor. Pentru stabilirea raportului dintre dreptul UE și dreptul național, Curtea de Justiție a consacrat teoria monistă, apreciind că monismul decurge din însăși natura Comunităților, din „ansamblul sistemului tratatului", fiind singurul principiu compatibil cu ideea unui sistem de integrare. Spre deosebire de tratatele internaționale, Tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată sistemului juridic al statelor membre de la intrarea sa în vigoare, ordine juridică impusă jurisdicțiilor naționale.

Cu privire la aplicabilitatea imediată a *dreptului primar*, menționăm că tratatele institutive au fost incluse în ordinea juridică a fiecărui stat fondator fie prin dispoziții constituționale, fie prin alte tipuri de dispoziții legislative. Și în statele tradițional dualiste, Tratatele au fost admise formal, fiind înglobate în propria ordine juridică internă. Pe măsură ce Comunitatea s-a extins prin aderarea altor state adepte ale dualismului, nu s-a produs o transformare a efectelor Tratatelor, ci acestea au fost adoptate ca norme ale dreptului comunitar, nefiind transformate în norme de drept intern, judecătorul național fiind obligat să țină seama de dispozițiile lor[1]. Astfel, din practica constituțională a Marii Britanii a fost înlăturată procedura care prevedea introducerea formală a tratatului prin întreaga procedură parlamentară și transformarea sa în reglementare internă. Dacă Tratatul devine aplicabil în virtutea unui act al Parlamentului, acesta nu este privit ca și cum ar emana de la Parlament[2].

---

[1] A. Fuerea, *Drept comunitar european. Partea generală*, Ed. All Beck, București, 2003, pp. 154-155.

[2] I.P. Filipescu, A. Fuerea, *Drept instituțional comunitar european*, ed. a 5-a, Ed. Actami, București, 2000, p. 37.

În ceea ce privește *dreptul derivat*, precizăm că preluarea regulamentelor în ordinea internă este interzisă. În practica italiană, fără a se dori în mod expres naționalizarea dispozițiilor comunitare, avea loc introducerea, în legile de executare, a dispozițiilor care reproduceau într-o mai mică sau mai mare măsură textul reglementărilor comunitare; această practică a fost condamnată de Curtea de Justiție[1]. În cazul *deciziilor și al directivelor* adresate statelor membre, și acestea beneficiază de aplicabilitate imediată, fiind integrate în ordinea juridică a statelor membre prin simplul efect al publicării lor în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene sau prin notificare, după caz. Autoritățile naționale au obligația, în cazul celor două categorii de norme comunitare, de a lua măsuri care vizează *executarea* deciziilor și directivelor și în niciun caz admiterea lor.

Aplicabilitatea imediată a dreptului rezultat din *acordurile externe*, încheiate de Consiliul UE, acestea sunt introduse în ordinea juridică internă prin intermediul publicării lor în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, fără să mai fie necesară ratificarea lor sau publicarea la nivel național.

*
* *

Aplicarea imediată a dreptului Uniunii Europene constituie una dintre particularitățile acestei ordini juridice. Specificitatea dreptului UE își găsește fundamentul în jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene/Uniunii Europene (CJCE/CJUE). Astfel, după ce a susținut ancorarea dreptului UE în dreptul internațional, menționând, în celebra sa hotărâre *Van Gend en Loos*[2]: „Comunitatea constituie o *nouă ordine juridică de drept internațional*" (s.n.), CJCE a declarat, într-o altă, la fel de celebră, hotărâre – *Costa c. ENEL*[3], faptul că „spre deosebire de tratatele internaționale, Tratatul instituind CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată sistemului juridic al statelor membre".

Această specificitate rezultă, în primul rând, din autonomia ordinii juridice a UE în raport cu dreptul național. În timp, construcția europeană s-a dezvoltat, iar autonomia acesteia s-a consolidat, jurisprudența inițiind

[1] Hotărârea CJCE, 7 februarie 1973, *Comisia c. Italiei*, 39/72.

[2] Hotărârea CJCE, 5 februarie 1963, *Van Gend en Loos c. Administratie der Belastingen*, 26/62.

[3] Precitată.

un proces de „constituționalizare" a sistemului UE, în scopul de a marca mai bine autonomia sa în raport cu dreptul internațional. Astfel, în Avizul nr. 1/91 cu privire la Spațiul Economic European, CJCE a prezentat, într-o formulă sintetică, întreaga sa doctrină în materie: „Tratatul instituind CEE, deși încheiat sub forma unui acord internațional, reprezintă, cel puțin, *Carta constituțională* a unei Comunități de drept"[1] (s.n.). Acest proces de constituționalizare, deschis de Curtea Europeană de la Luxemburg și susținut de majoritatea doctrinarilor, dar admis și de jurisdicțiile constituționale, germană și italiană[2], aflat în discuție după adoptarea Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, conduce la ideea unei emancipări sau, cel puțin, a unei distanțări în raport cu dreptul internațional.

Această integrare reprezintă aplicarea imediată a dreptului UE în dreptul intern al statelor membre. Astfel, nu este nevoie de mecanismul de receptare/preluare a anumitor instrumente juridice ale UE (în special dreptul derivat) în ordinile juridice interne.

Considerăm util să precizăm și faptul că, în ceea ce privește teoriile moniste și teoria dualistă, în realitate, niciuna dintre ele nu reflectă raportul existent între dreptul internațional și dreptul intern, fiecare teorie „extrapolând sau absolutizând una sau alta dintre cele două ordini juridice"[3], supranațională sau națională, în practică fiecare stat având propria sa viziune asupra acestui raport.

Trebuie să precizăm însă că în ceea ce privește relația dintre dreptul UE și fiecare dintre cele 27 de ordini juridice naționale, ne raliem opiniei exprimate în literatura de specialitate din domeniul dreptului internațional public, potrivit căreia „disputa între dualism și monism pare a fi soluționată – păstrând anumite limite – în favoarea primatului dreptului internațional (a se citi, în contextul prezentei lucrări, *dreptului supranațional* – n.n.[4]) asupra dreptului intern"[5].

---

[1] Avizul CJCE, 14 decembrie 1991, nr. 1/91 privind SEE.

[2] Curtea constituțională germană, hotărârea din 18 octombrie 1967, și Curtea constituțională italiană, hotărârea din 27 decembrie 1973.

[3] D. Popescu, *Drept internațional public*, Ed. Universității „Titu Maiorescu", București, 2005, p. 20.

[4] Și anume, *dreptul Uniunii Europene.*

[5] D. Popescu, *op. cit.*, p. 21.

## 2.2. Aplicarea directă şi efectul direct

### *A. Aplicarea directă*

Aplicarea directă constă în acea caracteristică a dreptului UE care, pentru a fi aplicabil în dreptul intern, *nu necesită măsuri legislative de transpunere adoptate la nivel naţional*, în baza şi pentru executarea acestuia; ca atare, ele pot fi aplicate în mod nemijlocit de instanţele sau administraţia naţională a statelor membre unor cazuri particulare. Poate fi, eventual, nevoie de *implementare*, un concept diferit de care ne vom ocupa într-o secţiune ulterioară.

De aplicare directă se bucură actele *complete* din punct de vedere normativ, adică cele care au precizate în conţinutul lor atât scopul, cât şi modul de atingere a sa. Este vorba despre acte, precum tratatele UE (chiar dacă acestea nu au aplicabilitate imediată, ele trebuind ratificate de statele membre), regulamentele, deciziile, dar şi, spre exemplu, principiile generale de drept ca izvoare de drept al UE.

În practică se face în mod constant[1] diferenţa dintre noţiunile de „aplicare directă" (cu înţelesul menţionat mai sus) şi „efect direct" (constând în aptitudinea unei norme comunitare de a crea drepturi şi obligaţii direct în patrimoniul particularilor, pe care aceştia le pot invoca în faţa instanţelor naţionale).

Efectul direct este, astfel, consecinţa aplicabilităţii directe. Aplicabilitatea directă este o trăsătură care *caracterizează actul*, iar efectul direct este *verificat*, de la caz la caz, pentru fiecare *normă* din actul respectiv. Altfel spus, deşi de cele mai multe ori normele din actele UE direct aplicabile beneficiază de efect direct, nu întotdeauna sunt întrunite toate condiţiile pentru existenţa efectului direct, condiţii pe care le vom analiza mai jos. După cum există şi situaţii în care anumite norme ale unor acte care nu sunt direct aplicabile, precum directivele, cumulează condiţiile necesare şi, în consecinţă, nu li se poate nega recunoaşterea efectului direct.

[1] Deşi există şi autori care, în mod greşit, pun semnul egal între aplicabilitate directă şi efect direct, definind-o pe prima cu ajutorul unor elemente ce ţin de fapt de efectul direct.

## *B. Efectul direct*

### a. Delimitări conceptuale

La o analiză atentă a doctrinei, observăm că semnificația noțiunii de efect direct rămâne „controversată". Acesta este motivul pentru care, în continuare, considerăm necesară clarificarea mai multor concepte.

Noțiunea de „efect direct" a fost dezvoltată în timp de către Curtea de Justiție a Comunităților Europene, ajungându-se ca în prezent jurisprudența instanței de la Luxemburg să devină tot mai complexă.

În definirea conceptului de „efect direct", trebuie să pornim de la distincția dintre „mecanismul *public* de aplicare a legii și mecanismul *privat*"[1], știut fiind faptul că legea, la nivel național, poate fi pusă în aplicare fie prin intermediul puterii executive, care are competența de a-i aduce în fața instanței pe cei care o încalcă, fie prin intermediul acțiunilor promovate de persoane private ori prin acțiunea comună a celor două entități. Având în vedere acest aspect, Curtea de Justiție a recunoscut mecanismul privat de aplicare a dreptului Uniunii Europene, statuând că prevederile tratatelor ar putea, în anumite condiții, să aibă efect direct, astfel încât persoanele de drept privat să le poată invoca în fața instanțelor naționale și să poată contesta acțiunile naționale neconforme, integrând, astfel, particularii în sistemul dreptului UE. Ce înseamnă acest lucru? Este știut faptul că efectele juridice, pe plan intern, ale unui tratat internațional se determină în conformitate cu normele constituționale ale fiecărui stat parte la respectivul tratat. Astfel, în statele adepte ale teoriei dualiste acordurile internaționale nu dau naștere, prin ele însele, la drepturi și obligații pe care proprii cetățeni să le poată valorifica în fața instanțelor naționale. În momentul redactării tratatelor institutive, reprezentații statelor membre nu au făcut nicio referire, în cuprinsul acestora, la efectul direct pe care ar putea să-l confere dispozițiile pe care le conțin, neluându-se în calcul posibilitatea ca aceste tratate să aibă un statut diferit față de alte tratate. Cu toate acestea, Curtea de Justiție de la Luxemburg s-a pronunțat în sensul că Tratatul instituind CEE este diferit de alte tratate și că dispozițiile sale conferă particularilor drepturi pe care aceștia le pot invoca în fața autorităților naționale.

---

[1] P. Craig, G. de Búrca, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, ed. a 4-a, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 335.

Pornind de la definițiile oferite de Curtea de Justiție noțiunii de efect direct, în literatura de specialitate se face diferența între efect direct obiectiv și efect direct subiectiv. Astfel, suntem în prezența unui efect direct *obiectiv* atunci când definim acest concept ca fiind „aptitudinea unei prevederi de drept comunitar de a fi *invocată* înaintea unei instanțe naționale"[1]. Efectul direct *subiectiv* constă în aptitudinea unei prevederi de drept al Uniunii Europene de a *conferi* persoanelor fizice sau juridice drepturi pe care le pot valorifica în fața instanțelor naționale[2].

Un alt aspect ce trebuie avut în vedere se referă la diferența realizată, tot de Curtea de Justiție, între efectul direct orizontal și efectul direct vertical. Această diferențiere are ca efect realizarea, atât la nivelul instituțiilor UE, cât și la nivelul instanțelor naționale, a distincției între entități statale și entități nestatale. Efectul direct *orizontal* constă în posibilitatea pe care o au, în anumite condiții, particularii de a invoca prevederi ale actelor juridice ale Uniunii Europene în raport cu alte persoane de drept privat, în timp ce efectul direct *vertical* conferă particularilor posibilitatea de a invoca prevederi ale dreptului UE împotriva subiectelor de drept public intern (și invers).

În **concluzie**, reținem că, *în sens larg*, efectul direct semnifică faptul că normele dreptului UE obligatorii, care sunt suficient de *clare, precise și necondiționate*, pot fi *invocate* de către particulari[3] în fața instanțelor naționale. *În sens restrâns*, prin efect direct se înțelege capacitatea unei prevederi de drept al UE de a *conferi* drepturi persoanelor fizice și juridice din statele membre ale UE.

### b. Consacrarea jurisprudențială a efectului direct al Tratatelor Uniunii Europene

#### *b.1. Hotărârea Van Gend en Loos*[4]

Deși tratatele Comunităților Europene/Uniunii Europene nu conțin nicio prevedere expresă referitoare la efectul direct al acestora, Curtea de Justiție de la Luxemburg s-a pronunțat, în anul 1963, cu privire la recu-

[1] P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, p. 336.

[2] *Ibidem.*

[3] În dreptul UE, noțiunea de „particular" desemnează atât persoana fizică, cât și persoana juridică și este sinonimă cu „resortisant", concept definit de Legea românească de ratificare a Tratatului de aderare.

[4] Precitată.

noașterea efectului direct pentru Tratate. Astfel, în cauza *Van Gend en Loos,* Curtea trebuia să răspundă, între altele, la întrebarea dacă o persoană de drept privat poate invoca în fața instanțelor naționale dispozițiile art. 12 CEE[1], articol ce interzice introducerea de noi taxe vamale între statele membre ale Comunității. Guvernele a trei state membre (din cele șase, la acea vreme) au susținut faptul că Tratatul instituind CEE nu reprezenta nimic altceva decât un acord între state, acord care nu poate produce efecte decât pentru părți și, în niciun caz, nu dă naștere la drepturi pe care persoanele fizice/juridice să le poată invoca în fața instanțelor.

Pentru a răspunde la întrebarea care i-a fost adresată, Curtea de Justiție, în argumentația sa, a considerat că „pentru a ști dacă prevederile unui tratat internațional au un domeniu de aplicare atât de larg, este necesar să se aibă în vedere spiritul, cadrul general și formularea acestor prevederi". Curtea a precizat, totodată, și faptul că „obiectivul Tratatului CEE, care este instituirea unei piețe comune, a cărei funcționare este de interes direct pentru justițiabilii din Comunitate, implică faptul că acest tratat este mai mult decât un acord care dă naștere doar unor obligații reciproce între statele contractante". După cum se poate observa, în motivarea hotărârii, Curtea de la Luxemburg a avut în vedere chiar textul Tratatului, făcând trimitere inclusiv la preambulul acestuia, care nu menționează numai la guvernele statelor membre, ci și popoarele acestora, precum și dispozițiile cu privire la înființarea unor instituții a căror funcționare și organizare afectează atât statele membre, cât și cetățenii acestora. În acest sens, trebuie remarcat că cetățenii statelor membre sunt chemați să colaboreze, prin intermediul Parlamentului European și al Comitetului Economic și Social, pentru buna funcționare a Comunității/UE.

Având în vedere aceste aspecte, Curtea a arătat că CEE reprezintă *„o nouă ordine juridică de drept internațional*, în favoarea căreia statele și-au limitat drepturile suverane, chiar dacă într-un număr limitat de domenii, și ale cărei subiecte sunt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora" (s.n.). Interesantă pentru demersul nostru este și afirmația Curții, potrivit căreia *„independent de legislația statelor membre, dreptul comunitar nu creează doar obligații în sarcina persoanelor de drept privat, ci are și scopul de a le conferi drepturi care intră în patrimoniul*

[1] Actualul art. 30 TFUE.

*lor juridic. Aceste drepturi iau naștere nu numai atunci când sunt acordate în mod expres prin tratat, ci și prin obligațiile pe care tratatul le impune într-un mod bine definit atât persoanelor de drept privat, cât și statelor membre și instituțiilor comunitare*" (s.n.). În raționamentul său, Curtea a mai arătat că, în ceea ce privește cadrul general al tratatului în materie de drepturi vamale și taxe cu efect echivalent, trebuie subliniat că tratatul interzice, ca regulă esențială, aceste drepturi și taxe. Această prevedere se află la începutul părții din tratat care definește „fundamentele Comunității" și este aplicată și explicată de art. 12 CEE. Potrivit Curții, „textul art. 12 conține o interdicție clară și necondiționată, care nu este o obligație de a face, ci de a nu face. Această obligație nu este însoțită de nicio rezervă din partea statelor membre, prin care punerea sa în aplicare să fie condiționată de un act pozitiv de drept intern. Prin însăși natura sa, această interdicție produce efecte directe în raporturile juridice dintre statele membre și justițiabilii acestora. Punerea în aplicare a art. 12 CEE nu necesită nicio intervenție legislativă din partea statelor. Potrivit acestui articol, desemnarea statelor membre ca subiecte ale obligației de a se abține nu implică și faptul că resortisanții acestora nu pot fi beneficiarii acestei obligații".

Având în vedere aceste aspecte, Curtea de Justiție a hotărât că art. 12 CEE produce efecte directe și creează pentru justițiabili drepturi individuale pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze.

***b.2. Hotărârea Reyners***[1]

În anul 1974, Curtea de Justiție a Comunităților Europene se pronunță, din nou, în hotărârea *Reyners,* cu privire la efectul direct al unui articol din Tratatul institutiv al CEE. În speță, Conseil d'Etat din Belgia întreba dacă art. 52 CEE[2] este, de la sfârșitul perioadei de tranziție, o „dispoziție direct aplicabilă" și aceasta în pofida absenței directivelor prevăzute la art. 54[3] alin. (2) și art. 57[4] alin. (1) din tratat. Trebuie precizat faptul că guvernele belgian și irlandez au susținut, pentru motive în mare parte concordante, că art. 52 CEE nu are un astfel de efect.

[1] Hotărârea CJCE, 21 iunie 1974, *Reyners c. Statului belgian*, 2/74.
[2] Actualul art. 49 TFUE.
[3] Actualul art. 50 TFUE.
[4] Actualul art. 53 TFUE.

Potrivit Curții, efectul prevederilor art. 52 CEE trebuie să fie stabilit în contextul în care articolul face parte din capitolul referitor la dreptul de stabilire. În acest sens, Curtea a precizat că „programul general" și directivele prevăzute de tratat, la art. 54 alin. (2) CEE și art. 57 alin. (1) CEE, au scopul de a îndeplini un dublu rol, și anume: primul este acela de a elimina, pe parcursul perioadei de tranziție, obstacolele care se opun realizării libertății de stabilire, iar cel de-al doilea constă în introducerea în legislația statelor membre a unui ansamblu de dispoziții destinate să faciliteze exercitarea efectivă a acestei libertăți, în vederea favorizării întrepătrunderii economice și sociale în cadrul Comunității în domeniul activităților independente. Acestor aspecte li se adaugă și considerentul potrivit căruia, „principiul tratamentului național reprezintă una dintre dispozițiile juridice fundamentale ale Comunității"[1]. Totodată, Curtea a precizat că, în condițiile în care se face trimitere la un ansamblu de prevederi legislative aplicate efectiv de țara de stabilire propriilor săi resortisanți, acest principiu poate, în esență, să fie invocat în mod direct de către resortisanții tuturor celorlalte state membre. În plus, Curtea a reținut că art. 52 CEE impune o obligație de rezultat precisă, a cărei executare trebuie să fie facilitată, și nu condiționată de punerea în aplicare a unui program de măsuri progresive. „Faptul că acest caracter progresiv nu a fost respectat lasă obligația în sine intactă, după termenul prevăzut pentru îndeplinirea sa"[2]. Această interpretare este conformă cu tratatul, în condițiile în care acesta prevedea faptul că expirarea perioadei de tranziție reprezintă termenul maxim pentru intrarea în vigoare a ansamblului de norme prevăzute de tratat și pentru punerea în aplicare a ansamblului de măsuri pe care le necesită stabilirea pieței comune. În aceste condiții, „nu poate fi invocată, împotriva unui astfel de efect, neîndeplinirea obligațiilor Consiliului de a adopta directivele prevăzute la art. 54 CEE și 57 CEE, și nici faptul că unele dintre directivele efectiv adoptate nu au îndeplinit pe deplin obiectivul de nediscriminare indicat la art. 52 CEE"[3]. Astfel, Curtea a stabilit că, după expirarea perioadei de tranziție, directivele prevăzute de capitolul referitor la dreptul de stabilire au devenit

[1] Punctul 24 din hotărâre.
[2] Punctul 27 din hotărâre.
[3] Punctul 29 din hotărâre.

inutile pentru punerea în aplicare a principiului tratamentului național prevăzut de tratat, acesta fiind de acum înainte consacrat, cu efect direct, chiar de tratat.

Prin urmare, de la sfârșitul perioadei de tranziție, art. 52 TCEE este o dispoziție direct aplicabilă, și aceasta în pofida absenței, într-un domeniu determinat, a directivelor prevăzute la art. 54 alin. (2) și art. 57 alin. (1) din tratat.

*
* *

La o analiză atentă a celor două hotărâri, *Van Gend* și *Reyners*, observăm că, în cuprinsul acestora, Curtea de Justiție a formulat mai multe *criterii* pe care o prevedere dintr-un tratat al Uniunii Europene trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia de efect direct. Astfel, menționăm că prevederea în cauză trebuie să fie:

– **clară**, pentru ca judecătorul național să nu aibă nicio îndoială cu privire la conținutul acesteia sau cu privire la dreptul de care beneficiază justițiabilul;

– **necondiționată**, adică aplicarea sa să nu fie subordonată unor condiții speciale;

– **perfectă**, în sensul că aceasta este suficientă prin ea însăși *(self-executing)* pentru a fi pusă în aplicare, nefiind nevoie de adoptarea, ulterioară, a unui act normativ național sau comunitar/unional.

Referitor la *efectul direct al tratatelor*, precizăm că, în literatura de specialitate[1], pornind de la hotărârile pronunțate de către Curtea de la Luxemburg, se face diferența între *prevederi cu efect direct integral, prevederi cu efect direct limitat* și *prevederi care nu au efect direct.*

Astfel, sunt considerate ca fiind prevederi ale Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene cu efect direct *integral* cele care pot fi invocate nu doar de către particulari împotriva statului (și invers), ci și de către particulari între ei (orizontal + vertical). Cu titlu de exemplu, menționăm: art. 34 TFUE care interzice restricțiile cantitative la import, precum și orice măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative

[1] J.M. Favret, *Droit et pratique de l'Union européenne*, ed. a 6-a, Ed. Gualino, Paris, 2008, pp. 371-373.

(hotărârea *Dansk Supermarked*[1]); art. 45 TFUE, care reglementează libera circulație a lucrătorilor și interzice orice discriminare întemeiată pe naționalitate (hotărârea *Van Duyn*[2]); art. 157 TFUE privind interzicerea discriminării întemeiate pe sex în materia remunerației (hotărârea *Defrenne*[3]) ș.a.

Sunt considerate că au efect direct *limitat* acele prevederi ale TFUE care pot fi invocate numai de către un particular împotriva statului (vertical ascendent): art. 63 TFUE, care interzice restricțiile privind libera circulație a capitalurilor între statele membre și între statele membre și state terțe (hotărârea *L.E. Sanz de Lera*[4]); art. 110 TFUE, care interzice discriminarea fiscală cu privire la produsele din alte state membre (hotărârea *Lütticke*[5]) etc.

În ceea ce privește dispozițiile TFUE care *nu* beneficiază de efect direct, acestea sunt cele care au natură instituțională, a căror punere în aplicare este subordonată exercitării unei competențe a Uniunii Europene: art. 117 TFUE care instituie obligația de consultare obligatorie a Comisiei cu privire la unele proiecte legislative sau reglementări ale statelor membre (hotărârea *Costa c. ENEL*[6]).

### c. Consacrarea aplicabilității directe a regulamentelor (legală și jurisprudențială – hotărârile Muñoz, Comisia c. Italiei, Amsterdam Bulb) și efectul direct al acestora[7]

În cazul regulamentelor, TFUE, la art. 288, reglementează, fără echivoc, faptul că regulamentul „se *aplică direct* în fiecare stat membru". De altfel, este singura precizare a Tratatului de acest fel cu privire la

---

[1] Hotărârea CJCE, 22 ianuarie 1981, *Dansk Supermarked*, 58/80.

[2] Hotărârea CJCE, 4 decembrie 1974, *Van Duyn c. Home Office*, 41/74.

[3] Hotărârea CJCE, 8 aprilie 1976, 43/75.

[4] Hotărârea CJCE, 14 decembrie 1995, C-163, 165 și 250/94.

[5] Hotărârea CJCE, 16 iunie 1966, 57/65.

[6] Precitată.

[7] Pentru detalii privind *invocarea regulamentelor de particulari*, a se vedea S. Balthasar, *Locus Standi Rules for Challenges to Regulatory Acts by Private Applicants: the New Article 263(4) TFEU*, European Law Review (2010), vol. 35, Issue 04, pp. 542-550. Cu privire la *acțiunea în anulare a unui particular împotriva regulamentului*, a se vedea hotărârea CJCE, *Jégo-Quéré & CIE SA*, C-263/02 P, 2004.

actele juridice ale Uniunii Europene. Acest lucru semnifică faptul că regulamentele (ca și deciziile) sunt *self-executing*, nu au, prin urmare, nevoie de acte naționale de transpunere a lor, așa cum se întâmplă cu directivele.

*Aplicabilitatea directă* a regulamentelor a fost enunțată și pe cale jurisprudențială, în cauza *Comisia c. Italiei*[1]. În speță, Curtea a condamnat statul italian pentru faptul că a *transpus* în legislația națională un regulament. Curtea a precizat că, potrivit CEE, regulamentele se aplică direct în toate statele membre. Prin urmare, sunt contrare Tratatului orice modalități de punere în aplicare care ar putea să reprezinte un obstacol pentru efectul direct al regulamentelor și să compromită, astfel, aplicarea *simultană și uniformă* a acestora în întreaga Comunitate. Potrivit Curții, „nu se poate admite ca un stat membru să aplice în mod incomplet sau selectiv dispozițiile unui regulament, astfel încât să facă inaplicabile anumite elemente ale legislației comunitare față de care acesta și-a manifestat opoziția sau pe care le-a considerat contrare anumitor interese naționale. De asemenea, dificultățile întâmpinate la nivelul punerii în aplicare a unui act comunitar nu pot permite unui stat membru să renunțe în mod unilateral la îndeplinirea obligațiilor sale".

Trebuie menționat însă că nu orice măsură națională adoptată în vederea punerii în aplicare (*implementare*[2]) a prevederilor unui regulament este contrară aplicabilității directe a acestuia. Ca argument, avem în vedere hotărârea *Amsterdam Bulb*[3]. În speță, Curtea a trebuit să se pronunțe dacă dispozițiile unor regulamente „sau alte dispoziții ori principii de drept european" se opun adoptării de către un organism național competent a unei reglementări care să stabilească prețurile de export ale bulbilor de flori și care reprezintă corespondentul regulamentelor comunitare, reglementare care conține dispoziții care nu sunt prevăzute în aceste regulamente și nici nu-și au temeiul legal în acestea. În raționamentul său, Curtea a pornit de la premisa potrivit căreia aplicabilitatea directă a unui regulament necesită ca intrarea în vigoare și aplicarea acestuia în beneficiul sau în sarcina subiecților de drept să se realizeze fără nicio

[1] Hotărârea CJCE, 7 februarie 1973, *Comisia c. Italiei*, 39/72.

[2] Care este un concept diferit de *transpunere*.

[3] Hotărârea CJCE, 2 februarie 1977, *Amsterdam Bulb B.V. c. Produktschap voor Siergewassen*, 50/76.

măsură de *includere* în dreptul național. Prin urmare, statele membre nu pot adopta sau permite organismelor naționale care au atribuții normative să adopte un act prin care natura unională a unei norme juridice și efectele care decurg din aceasta să fie disimulate justițiabililor. Acestea nu pot, nici direct, nici prin intermediul organismelor create sau recunoscute de acestea, să deroge sau să accepte o derogare de la dreptul comunitar. În concluzie, Curtea a susținut că o dispoziție națională care prevede prețuri minime la exportul către țări terțe al anumitor soiuri de bulbi, altele decât cele pentru care Comisia a stabilit prețuri minime prin intermediul unui regulament, care nu derogă de la regimul comunitar, care nu limitează domeniul de aplicare și care urmărește același scop (să stabilească cursuri pentru schimburi cu țările terțe) nu trebuie considerată incompatibilă cu dreptul comunitar. În lipsa unei dispoziții în norma comunitară care să prevadă sancțiuni speciale în cazul nerespectării de către persoanele de drept privat a reglementării menționate anterior, este de competența statelor membre să aleagă sancțiunile care li se par corespunzătoare.

În ceea ce privește *efectul direct*, în principiu, (toate) normele dintr-un act direct aplicabil, *self-executing*, care este deci complet din punct de vedere normativ (are în conținutul său precizate, și obligatorii, atât scopul, cât și mijloacele de atingere a sa), trebuie să se bucure de efect direct, dacă sunt îndeplinite condițiile precizate de jurisprudență pe care le-am menționat mai sus. Așadar, în principiu, sub această din urmă rezervă, dispozițiile din regulament se bucură de efect direct. Cu privire la efectul direct, instanța de la Luxemburg s-a pronunțat în cauza *Muñoz*[1], precizând că *„datorită însești naturii și locului lor în sistemele izvoarelor de drept comunitar, regulamentele acționează pentru a conferi drepturi persoanelor private, pe care instanțele naționale au datoria să le protejeze"*[2] (s.n.).

### d. Aplicabilitatea directă și efectul direct al deciziilor. Hotărârea Franz Grad[3]

Așa cum am menționat deja, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene recunoaște expres aplicabilitatea directă (și, practic, implicit,

[1] Hotărârea CJCE, 17 septembrie 2002, C-253/00.

[2] Punctul 27 din hotărâre.

[3] Hotărârea CJCE, 6 octombrie 1970, *Grad c. Finanzamt Traunstein*, 9/70.

efectul direct, însă sub rezerva îndeplinirii condițiilor de mai sus) numai a (/al) regulamentelor. În situația deciziilor, cum s-a întâmplat și în cazul Tratatelor, a revenit Curții de Justiție a Comunităților Europene sarcina de a stabili dacă aceste acte juridice comunitare/unionale beneficiază sau nu de aplicabilitate directă și deci de efect direct și dacă da, în ce condiții.

Trebuie menționat că redactarea art. 288 TFUE cu privire la, pe de o parte, regulament și decizie și, pe de altă parte, directivă, sugerează destul de clar, prin analogie, că deciziile se bucură de aplicabilitate directă (chiar dacă nu se prevede expres acest lucru, ca la regulamente), singura diferență față de regulament fiind faptul că deciziile au caracter *individual*. De aici deducem că dispozițiile deciziilor ar trebui să se bucure de efect direct pentru destinatarii lor, bineînțeles sub rezerva respectării condițiilor precizate de Curte pentru efectul direct (menționate anterior).

Având în vedere faptul că deciziile sunt acte juridice ale Uniunii Europene care se adresează persoanelor private sau statelor, putem identifica două situații în care se pune problema efectului direct al acestora. Astfel, o primă situație este cea în care deciziile sunt adresate *persoanelor de drept privat*, caz în care acestea au ca efect, prin urmare, modificarea patrimoniului lor juridic prin includerea de noi drepturi și/sau obligații. Într-o atare situație, efectul direct al deciziilor este mai mult decât evident.

Cea de-a doua situație este aceea în care deciziile au ca *destinatari statele membre* ale UE. Pentru stabilirea efectului direct al deciziilor în acest caz, în demersul nostru, supunem analizei una dintre hotărârile importante ale CJCE pronunțate în domeniul nostru de interes, și anume hotărârea din anul 1970, *Franz Grad*. În această cauză, instanța națională a formulat următoarea întrebare preliminară: „Dispozițiile coroborate ale art. 4 din Decizia Consiliului din 13 mai 1965 cu privire la armonizarea anumitor dispoziții cu efecte asupra concurenței în domeniul transporturilor feroviare, rutiere și navale (65/271/CEE) și ale art. 1 din Prima Directivă a Consiliului din 11 aprilie 1967 cu privire la armonizarea legislațiilor statelor membre referitoare la impozitele pe cifra de afaceri (67/227/CEE) produc efecte directe în raporturile juridice dintre statele membre și justițiabili și generează pentru aceștia din urmă drepturi individuale pe care instanțele statelor membre trebuie să le protejeze?". Cu alte cuvinte, decizia are efect direct?

Decizia invocată stabilește obiectivele care trebuie atinse în cadrul unei politici de armonizare a dispozițiilor naționale, precum și ritmul realizării acestora. Articolul 4 din decizie prevede, la alin. (1), că, imediat ce un sistem comun de impozit pe cifra de afaceri a fost adoptat de Consiliu și a intrat în vigoare în statele membre, acestea sunt obligate să îl aplice, conform unor metode care urmează să fie determinate, pentru transporturile de mărfuri feroviare, rutiere și navale. Alineatul (2) din articolul menționat anterior dispune că cel târziu la data la care acest sistem comun de impozit pe cifra de afaceri intră în vigoare, acesta va înlocui regimurile de impozitare specifice care țin loc de impozit pe cifra de afaceri în măsura în care transporturile indicate ar fi supuse acestor regimuri. Curtea a considerat că, astfel, se interzice formal statelor membre să cumuleze sistemul comun de impozit pe cifra de afaceri cu regimurile de impozitare specifice percepute în locul impozitului pe cifra de afaceri. Prin urmare, potrivit instanței de la Luxemburg, *această dispoziție impune statelor membre obligații – în special aceea de a nu cumula începând de la o anumită dată sistemul comun cu regimurile specifice de impozitare vizate – care pot produce efecte directe în relațiile dintre statele membre și justițiabilii acestora și pot genera pentru aceștia dreptul de a se prevala de aceste efecte în justiție.* Curtea menționează că „ar fi incompatibil cu efectul coercitiv pe care art. 189 CE[1] îl atribuie deciziei, să se excludă, în principiu, posibilitatea ca persoanele în cauză să poată invoca obligația pe care acestea o impun[2]". Și acest lucru, în special în cazurile în care autoritățile comunitare ar fi obligat, printr-o decizie, un stat membru sau toate statele membre să adopte un anumit comportament, efectul util al unui asemenea act ar fi diminuat în cazul în care justițiabilii acestui stat ar fi împiedicați să se prevaleze de acesta în justiție, iar instanțele naționale ar fi împiedicate să o ia în considerare ca element al dreptului comunitar. În motivarea sa, Curtea a mai reținut și faptul că, *deși efectele unei decizii pot să nu fie identice cu cele ale unei dispoziții conținute într-un regulament, această diferență nu exclude ca, eventual, rezultatul final, constând în dreptul, pentru justițiabili, de a se*

[1] Actualul art. 288 TFUE.
[2] Punctul 5 din hotărâre.

*prevala de acestea în justiție, să fie același cu cel al unei dispoziții dintr-un regulament direct aplicabil*"[1]. (s.n.)

În concluzie, Curtea a reținut că *efectul direct al deciziilor care se adresează statelor membre se stabilește de la caz la caz*, deoarece este necesar să se examineze, de fiecare dată, dacă natura, economia și termenii dispoziției în cauză pot produce efecte directe în relațiile dintre destinatarul actului – statul membru – și terți – resortisanții.

În completarea a ceea ce a pronunțat în hotărârea *Franz Grad,* Curtea a stabilit și faptul că deciziile nu vor fi considerate a avea efect direct decât în situația în care acestea îndeplinesc cerințele de *claritate, precizie și necondiționalitate*[2].

### e. Consacrarea jurisprudențială a efectului direct al directivelor

La o analiză atentă a conținutului art. 288 TFUE, observăm că, în ceea ce privește directiva, textul se limitează la a preciza numai faptul că aceasta este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele. Directiva este, așadar, *un act normativ incomplet, care are nevoie de transpunere prin acte interne, de către statele membre, pentru a fi pus efectiv în aplicare.*

Folosind un raționament *per a contrario*, față de regulament și decizie, care se bucură de aplicabilitate directă și implicit de efect direct (cu respectarea condițiilor), deducem cu privire la directivă că, neavând aplicabilitate directă, dispozițiile sale nu ar trebui să beneficieze de efect direct. În plus, spre deosebire de regulament și decizie, care au ca destinatari și *statele membre* și *resortisanții*, directiva are ca destinatari (unici), prevăzuți expres de tratat, *statele* membre, care au sarcina, prin legislativul sau/și executivul național/e, să adopte măsuri naționale de transpunere *adecvată și în termen.* În consecință, directiva nu se adresează (direct) resortisanților, și dispozițiile sale nu ar trebui să aibă efect direct, pentru că acestea nu dau naștere *direct* în patrimoniul lor la drepturi și obligații.

---

[1] *Idem.*

[2] J.M. Favret, *op. cit.*, p. 390.

În același sens, reținem și aspectul potrivit căruia directivele fixează pentru statele membre obiective pe care acestea trebuie să le îndeplinească, lăsându-le libertatea de a determina ele însele *modalitățile* naționale de punere în aplicare a acestor obiective. Această caracteristică a directivelor exclude efectul direct, deoarece nu este realizată una dintre condițiile, stabilite pe cale jurisprudențială, pentru ca un act juridic al UE să aibă efect direct, și anume *nu este suficientă* (perfectă) prin ea însăși (nu este *self-executing*).

Deși din cele precizate rezultă faptul că directiva nu poate avea efect direct, nu de puține ori justițiabilii au invocat dispozițiile acesteia în fața instanțelor naționale, motiv pentru care, urmare întrebărilor preliminare, Curtea de Justiție de la Luxemburg a dezvoltat o bogată jurisprudență în domeniu, recunoscând, în anumite condiții, efectul direct al acestui act juridic al Uniunii Europene.

***e.1. Invocarea directivelor în jurisprudența Curții de Justiție***

Directiva este *unul dintre principalele instrumente de armonizare* la care instituțiile UE recurg pentru a coordona legislațiile statelor membre în diferite domenii. Uneori, „prevederile unei directive reprezintă un *compromis* între statele membre cu privire la o problemă complexă sau sensibilă, în privința căreia au fost lăsate deschise unele opțiuni discreționare pentru state"[1] (s.n.). *Transpunerea directivei nu este*, în mod evident, *uniformă* în toate statele membre, chiar dacă scopul efectiv al acesteia trebuie să fie asigurat pe teritoriul tuturor statelor. Însă, se consideră că obiectivele integrării juridice și eficiența dreptului UE, pe care se fundamentează formularea inițială de către CJCE a noțiunii de efect direct al prevederilor Tratatului instituind CEE, pot fi aplicate în egală măsură și în cazul directivei. Numeroase politici ale Uniunii Europene sunt puse în aplicare, în conformitate cu prevederile Tratatului, prin intermediul directivelor. Dacă statele nu reușesc sau refuză să implementeze ori să aplice în mod corespunzător prevederile directivei, politicile UE au de suferit.

Reținând aceste aspecte, opinia majoritară în doctrină, opinie la care ne raliem, este aceea potrivit căreia invocarea directivelor în jurisprudența

[1] P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, p. 348.

Curții de la Luxemburg este consacrată sub două aspecte, și anume: o *invocare întemeiată pe efectul direct*, pe care Curtea o justifică prin obligația de a asigura *efectul util* al directivei, respectiv *executarea* acesteia și o invocare având drept finalitate *interpretarea dreptului național*, neîntemeiată pe efectul direct, care permite justițiabililor să solicite judecătorului național să interpreteze dreptul național în conformitate cu prevederile directivei (efectul indirect/interpretare conformă).

*e.2. Recunoașterea efectului direct*

În activitatea sa jurisdicțională, Curtea de Justiție nu a ezitat să recunoască faptul că, în principiu, directiva ar putea avea efect direct. În acest scop, Curtea a formulat mai multe argumente în diferitele hotărâri istorice ale sale.

*e.2.1. Hotărârea Van Duyn*[1]

În speță, Curții de la Luxemburg i s-a solicitat să se pronunțe dacă Directiva nr. 64/221 a Consiliului din 25 februarie 1964 privind coordonarea măsurilor speciale referitoare la deplasarea și ședera cetățenilor străini, măsuri justificate din motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică conferă persoanelor particulare drepturi pe care acestea le pot valorifica în justiție într-un stat membru. În concret, singura prevedere din directivă relevantă în acest caz este articolul[2] care dispune că „măsurile de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să se întemeieze exclusiv pe comportamentul personal al individului care face obiectul lor".

Regatul Unit a arătat că art. 189 CEE distinge între efectele regulamentelor, ale directivelor și ale deciziilor și că, prin urmare, trebuie să se prezume că, prin adoptarea unei directive și nu a unui regulament, Consiliul a dorit ca acest act să aibă un efect diferit de cel al unui regulament și că, în consecință, acesta să nu fie direct aplicabil.

---

[1] Precitată.

[2] Art. 3 alin. (1) – în prezent, directiva este abrogată prin Directiva nr. 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului, din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE.

Față de această susținere, Curtea a precizat că, deși regulamentele sunt direct aplicabile și că acestea produc efecte directe prin însăși natura lor, nu rezultă din aceasta că alte categorii de acte menționate la art. 189 CEE nu pot produce niciodată efecte similare.

Curtea menționează, de altfel, că ar fi incompatibil cu efectul obligatoriu pe care art. 189 CEE îl atribuie directivei faptul de a exclude, în principiu, ca obligația pe care aceasta o impune să poată fi invocată de persoanele interesate. În același sens, Curtea a reținut și că, în cazurile în care autoritățile comunitare ar fi obligat statele membre printr-o directivă să adopte un anumit comportament, efectul util al unui asemenea act ar fi diminuat în cazul în care justițiabilii ar fi împiedicați să se prevaleze de acesta în justiție, iar instanțele naționale ar fi împiedicate să o ia în considerare ca element al dreptului comunitar. De altfel, în opinia CJCE, art. 177 CEE[1], care permite instanțelor naționale să o sesizeze cu privire la validitatea și interpretarea tuturor actelor instituțiilor, fără nicio deosebire, implică, de altfel, faptul ca aceste acte pot fi invocate de justițiabili în fața instanțelor respective. „Este necesar să se examineze, în fiecare caz în parte, dacă natura, spiritul și formularea dispoziției în cauză pot produce efecte directe în relațiile dintre statele membre și persoanele particulare"[2].

Prin urmare, putem reține, că, în hotărârea *Van Duyn*, Curtea de la Luxemburg oferă două argumente în favoarea efectului direct al directivelor, și anume:

– un argument de natură *funcțională*, în sensul că directivele sunt obligatorii și vor fi aplicate mai eficient dacă particularii se pot prevala de ele;

– al doilea argument este *textual*: art. 177 CEE permite instanțelor naționale să adreseze CJCE întrebări cu privire la orice măsură comunitară/a UE, inclusiv directivele, ceea ce implică faptul că aceste acte juridice pot fi invocate de către particulari în fața instanțelor naționale.

Hotărârea *Van Duyn* consacră și *„efectul util"* al directivei, și anume punerea sa în aplicare efectivă, prin acte de transpunere naționale care au forța și natura juridică adecvate în acest sens.

[1] Actualul art. 267 TFUE.

[2] Punctul 12 din hotărâre.

*e.2.2. Hotărârea Tullio Ratti*[1]

Recunoașterea efectului direct al directivelor continuă cu o altă celebră hotărâre a Curții, și anume *Tullio Ratti.* De această dată, Pretura Penale din Milano a adresat CJCE, în temeiul art. 177 CEE, mai multe întrebări preliminare privind interpretarea a două directive ale Consiliului referitoare la apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre, prima, Directiva 73/173/CEE din 4 iunie 1973 privind clasificarea, ambalarea și etichetarea preparatelor periculoase (solvenți) și a doua, Directiva 77/728/CEE din 7 noiembrie 1977 privind clasificarea, ambalarea și etichetarea vopselelor, lacurilor, cernelurilor tipografice, adezivilor și produselor similare. Potrivit Ordonanței de trimitere, Curtea a reținut[2] că aceste întrebări sunt adresate în cadrul unei urmăriri penale împotriva gestionarului unei întreprinderi producătoare de solvenți și de lacuri pentru acuzația de a fi încălcat anumite dispoziții interne, care impun, în special producătorilor de produse care conțin benzen, toluen și xilen, să aplice pe recipientele care conțin produsele respective o etichetă care să indice, pe lângă prezența acestor substanțe, procentul total al acestora și, separat, procentul de benzen. La data la care au avut loc faptele, această legislație, în ceea ce privește solvenții, ar fi trebuit adaptată în vederea punerii în aplicare a Directivei 73/173/CEE, ale cărei dispoziții ar fi trebuit introduse de către statele membre în ordinea lor juridică internă până la 8 decembrie 1974, obligație neîndeplinită de către guvernul italian. Această adaptare ar fi avut ca efect abrogarea dispoziției din legea italiană, a cărei încălcare îi este imputată acuzatului și, prin urmare, ar fi modificat condițiile de aplicare a sancțiunilor penale conținute de legea în cauză. În ceea ce privește ambalarea și etichetarea lacurilor, Directiva 77/728/CEE fusese adoptată de către Consiliu, la data la care au avut loc faptele, dar, în temeiul art. 12, statele membre dispun de un termen care se împlinea la 9 noiembrie 1979 pentru punerea în aplicare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare în vederea asigurării conformității. Introducerea dispozițiilor respectivei directive în ordinea juridică internă italiană trebuie, de asemenea, să aibă ca efect abrogarea dispozițiilor legii italiene, a căror nerespectare stă la baza

[1] Hotărârea CJCE, 5 aprilie 1979, *Ratti,* 148/78.
[2] Punctele 2-7 din hotărâre.

urmăririi penale împotriva acuzatului. Referitor la ambalarea și etichetarea solvenților, precum și a lacurilor produse în întreprinderea sa, acuzatul s-a conformat, pe de o parte, dispozițiilor Directivei 73/173/CEE (solvenți), pe care guvernul italian nu le-a introdus în ordinea sa juridică internă și, pe de altă parte, dispozițiilor Directivei 77/728/CEE (lacuri), pe care statele membre trebuie să le pună în aplicare până la 9 noiembrie 1979.

În hotărârea sa, Curtea a menționat, din nou, faptul că excluderea, în principiu, a posibilității ca persoanele vizate să poată invoca obligația pe care directiva o impune, ar fi incompatibilă cu efectul obligatoriu pe care art. 189 CEE îl atribuie acesteia. În cazul în care autoritățile comunitare, prin intermediul unei directive, ar impune statelor membre obligația de a adopta o anumită conduită, eficiența unei asemenea măsuri ar fi diminuată în cazul în care justițiabilii ar fi împiedicați să se prevaleze de aceasta în justiție, iar instanțele naționale ar fi împiedicate să o ia în considerare ca element de drept comunitar. Prin urmare, statul membru care nu a adoptat în termenul stabilit măsurile de punere în aplicare impuse de directivă nu poate invoca împotriva persoanelor particulare propria neîndeplinire a obligațiilor conținute de această directivă. În consecință, o instanță națională sesizată de un justițiabil, care s-a conformat dispozițiilor unei directive, cu o cerere în vederea eliminării unei dispoziții naționale incompatibile cu directiva respectivă, neintrodusă în ordinea juridică internă a unui stat membru în culpă, trebuie să soluționeze această cerere, în cazul în care obligația în cauză este necondițională și suficient de clară[1].

Astfel, Curtea de Justiție de la Luxemburg a precizat, pe lângă ceea ce menționase deja în hotărârea *Van Duyn*, faptul că, după expirarea termenului stabilit pentru punerea în aplicare a unei directive, un stat membru nu poate să aplice legea internă – chiar dacă prevede sancțiuni penale – dacă aceasta nu a fost încă adaptată în conformitate cu directiva respectivă, unei persoane care s-a conformat dispozițiilor directivei menționate[2].

[1] Punctele 20-23 din hotărâre.
[2] Punctul 24 din hotărâre.

Din analiza hotărârii *Tullio Ratti,* identificăm încă un motiv pe care CJCE l-a formulat pentru a recunoaşte efectul direct al directivei, şi anume „argumentul estoppel"[1]. În acest sens, reţinem că statele membre nu pot refuza să recunoască efectul obligatoriu al unei directive invocate împotriva lor, din cauza faptului că nu au implementat în mod corespunzător respectiva directivă.

*

* *

În concluzie, potrivit CJCE, deşi Tratatul prevede indirect, dar expres, că directivele nu sunt direct aplicabile, acestea pot produce „efecte similare"[2] regulamentelor, după ce termenul limită pentru transpunerea lor s-a împlinit, iar statul nu şi-a îndeplinit această obligaţie. În plus, reţinem că dispoziţiile directivei trebuie să fie suficient de clare şi precise pentru a produce astfel de „efecte".

### *e.3. Extinderea efectului direct al directivei*

#### *e.3.1. Hotărârea Marshall*[3]

Preocuparea Curţii faţă de efectul direct al directivei nu a încetat odată cu pronunţarea celor două hotărâri prezentate anterior. În acest sens este hotărârea pronunţată în anul 1986 în cauza *Marshall.* În speţă, Curtea a fost chemată să se pronunţe cu privire la interpretarea Directivei 76/207 a Consiliului din 9 februarie 1976 privind punerea în aplicare a principiului egalităţii de tratament între bărbaţi şi femei în ceea ce priveşte accesul la încadrarea în muncă, la formarea şi la promovarea profesională, precum şi condiţiile de muncă. Această chestiune s-a ridicat în cadrul unui litigiu între M.H. Marshall şi Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority cu privire la compatibilitatea concedierii reclamantei cu art. 6 alin. (4) din Sex Discrimination Act din 1975 şi cu dreptul comunitar. În concret, Helen Marshall a fost concediată, după 14 ani de muncă, pe motiv că împlinise vârsta de 60 de ani, iar politica autorităţii impunea ca angajatele femei să se pensioneze la această vârstă,

---

[1] P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, p. 350.

[2] *Ibidem*, p. 351.

[3] Hotărârea CJCE, 26 februarie 1986, *Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, 152/84.

iar angajații bărbați la vârsta de 65 de ani. Curtea a reținut că legislația națională nu impunea vreo obligație pentru femei să se pensioneze la 60 de ani, dar nici nu interzicea angajatorilor să discrimineze pe criteriul sexului în domeniul pensionării. Marshall a susținut, în fața Curții de Apel naționale, că prin concedierea ei este încălcată Directiva 76/207. În aceste circumstanțe, instanța națională a întrebat Curtea de la Luxemburg dacă reclamanta se poate prevala de dispozițiile directivei împotriva autorităților de sănătate. În hotărârea sa, Curtea a reținut faptul că *în toate cazurile în care dispozițiile unei directive apar ca fiind, din punctul de vedere al conținutului lor, necondiționale și suficient de precise, persoanele de drept privat sunt îndreptățite să le invoce împotriva statului, fie atunci când acesta nu transpune în termen directiva în dreptul național, fie atunci când acesta nu le transpune corect.* De asemenea, a reiterat că acest aspect se întemeiază pe considerația că ar fi incompatibil cu caracterul obligatoriu pe care art. 189 TCEE îl atribuie directivelor să se excludă, în principiu, posibilitatea ca obligațiile pe care acestea le impun să fie invocate de persoanele interesate. Curtea a dedus din aceasta că statul membru care nu a adoptat în termenul stabilit măsurile de punere în aplicare impuse prin directivă nu poate opune persoanelor de drept privat propria neîndeplinire a obligațiilor conținute în această directivă[1]. Referitor la posibilitatea ca o directivă să fie invocată împotriva unei persoane de drept privat, Curtea a reținut că, potrivit art. 189 TCEE, caracterul obligatoriu al unei directive pe care este bazată posibilitatea de a o invoca în fața unei instanțe naționale nu există decât în ceea ce privește „orice stat membru destinatar". Prin urmare, o directivă nu poate să genereze ea însăși obligații pentru o persoană de drept privat, iar o dispoziție a unei directive nu poate, prin urmare, să fie invocată ca atare împotriva unei astfel de persoane. Este deci necesar să se examineze dacă, în speță, trebuie să se considere că pârâta a acționat ca o persoană de drept privat.

*e.3.2. Hotărârea Fratelli Constanzo*[2]

După pronunțarea hotărârii *Marshall,* Curtea a intervenit, din nou, în materia efectului direct al directivei. În hotărârea *Marshall,* instanța de la

[1] Punctele 46-47 din hotărâre.

[2] Hotărârea CJCE, 22 iunie 1989, *Fratelli Costanzo c. Comune di Milano*, 103/88.

Luxemburg a susținut că o persoană fizică poate invoca prevederile unei directive împotriva Autorității pentru sănătate, întrucât aceasta poate fi considerată un organ al statului: „În această privință, este necesar să se remarce că, atunci când reclamanții sunt în măsură să se prevaleze de o directivă împotriva statului, aceștia o pot face indiferent de calitatea în care acționează acesta din urmă, angajator sau autoritate publică. În ambele cazuri este necesar ca statul să fie împiedicat să obțină avantaje din nerespectarea de către acesta a dreptului comunitar."[1]. Potrivit doctrinei[2], justificarea Curții pentru recunoașterea efectului direct vertical al directivelor împotriva organelor statului nu se întemeiază pe răspunderea unui anumit organ de stat pentru nepunerea în aplicare a directivei în cauză.

Curtea a susținut că nu numai instanțele, ci și organele de stat și administrațiile interne care nu joacă niciun rol în implementarea oficială a *acquis*-ului UE sunt obligate să pună în aplicare prevederile directivelor, ceea ce a fost numit *„efect direct administrativ"*[3]. În susținerea acestui punct de vedere, considerăm util a aminti hotărârea *Fratelli Constanzo.* În speță, *Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia* a solicitat Curții de la Luxemburg să se pronunțe cu privire la interpretarea art. 29 par. 5 din Directiva 71/305 a Consiliului, din 26 iulie 1971 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii. Întrebarea era dacă autoritatea regională, Primăria din Milano, era ținută direct de prevederile unei directive, în cazul în care legislația națională în materie era incompatibilă cu directiva. Potrivit Curții, „(...) dacă (...) persoanele private sunt îndreptățite să invoce dispozițiile unei directive în fața instanțelor naționale, aceasta se datorează faptului că obligațiile care decurg din aceste prevederi se impun tuturor autorităților din statele membre. Mai mult, am da dovadă de inconsecvență dacă am hotărî că persoanele private au dreptul să invoce dispozițiile unei directive care îndeplinesc condițiile (...) în fața instanței naționale, cu scopul de a cenzura autoritățile administrative și am reține, în același timp, că acele autorități nu au obligația de a aplica prevederile directivei prin înlăturarea dispozițiilor neconforme de drept național;

[1] Punctul 48 din hotărârea *Marshall.*

[2] P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, p. 355.

[3] *Ibidem.*

rezultă că, atunci când sunt îndeplinite condițiile cerute de jurisprudența Curții pentru ca dispozițiile unei directive să poată fi invocate de persoanele private în fața instanțelor naționale, toate organele administrației, inclusiv autoritățile descentralizate, precum primăriile, sunt obligate să pună în aplicare dispozițiile respective"[1].

Prin urmare, în lumina acestei hotărâri, inclusiv organele administrative sunt considerate ca fiind entități statale.

*e.3.3. Hotărârea Foster*[2]

Interpretarea din ce în ce mai extinsă a ceea ce reprezintă un organ de stat în contextul aplicării directivelor continuă odată cu pronunțarea de către Curte a hotărârii în cauza *Foster*. În speță, reclamanții erau angajați ai societății British Gas, întreprindere naționalizată care deținea monopolul asupra sistemului de distribuire a gazului în Regatul Unit și răspundea pentru aceasta. Politica societății British Gas era aceea de a solicita femeilor să se pensioneze la vârsta de 60 de ani, iar bărbaților la vârsta de 65 de ani. Reclamanții au invocat prevederile Directivei 76/207 a Consiliului din 9 februarie 1976, privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă, iar Camera Lorzilor a întrebat Curtea de la Luxemburg dacă British Gas reprezenta un organ de natura celor împotriva cărora puteau fi invocate prevederile directivei. De reținut în demersul nostru este punctul 20 al hotărârii, potrivit căruia, în opinia Curții „(...) acel organism care, indiferent de forma sa juridică a fost însărcinat în temeiul unui act al unei autorități publice să îndeplinească sub controlul acesteia un serviciu de interes public și care dispune, în acest scop, de competențe speciale care le depășesc pe cele care decurg din regulile obișnuite aplicabile raporturilor dintre persoanele private, intră în categoria entităților împotriva cărora pot fi invocate prevederile directivei susceptibile de a avea efect direct". Prin urmare, o întreprindere cu statutul British Gas reprezintă organ al statului.

[1] Punctele 30 și 31 din hotărâre.

[2] Hotărârea CJCE, 12 iulie 1990, *Foster e.a. c. British Gas*, C-188/89.

În concluzie, odată cu pronunțarea acestei hotărâri, Curtea a extins sfera efectului direct al directivei, în sensul că *o directivă nu poate fi invocată decât împotriva statului.* „Regula de doctrină", în sensul că directivele nu pot avea efect direct orizontal, conduce, inevitabil, la discriminarea între sectorul public și cel privat. Cu toate acestea, Curtea a susținut numai efectul direct vertical al directivelor, hotărârea din cauza *Marshall* fiind confirmată, după zece ani, în cauza *Dori*[1].

***e.4. Efectul indirect al directivei (interpretarea conformă)***

Așa cum rezultă din analiza anterioară, Curtea de Justiție a recunoscut, în anumite condiții, efectul direct al directivelor în scopul de a da eficiență juridică acestora. Însă, așa cum se va observa în continuare, instanța de la Luxemburg nu a încetat să recunoască efectul direct al directivei pe motivul interpretării armonioase/conforme a dreptului național, adică în lumina directivelor. De altfel, acest aspect a fost dezvoltat și în doctrina de specialitate, sub denumirea de *„principiul interpretării armonioase/conforme"*[2] (*conform interpretation*, în engleză). Punctul de plecare pentru o astfel de interpretare îl constituie hotărârea din anul 1984, în cauza *Von Colson*[3].

*e.4.1. Hotărârea Von Colson*

Prin Ordonanța din 6 decembrie 1982, primită la Curte la 24 ianuarie 1983, Arbeitsgericht Hamm a adresat, în temeiul art. 177 TCEE, mai multe întrebări preliminare referitoare la interpretarea Directivei 76/207 a Consiliului din 9 februarie 1976 privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă. Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu dintre două asistente sociale calificate, Sabine von Colson și Elisabeth Kamann, și Landul Nordrhein-Westfalen. Din motivarea ordonanței de trimitere rezultă ca penitenciarul din Werl, rezervat deținuților de sex masculin și administrat de Landul Nordrhein-Westfalen, a refuzat,

[1] Hotărârea CJCE, 14 iulie 1994, *Faccini Dori c. Recreb,* C-91/92.

[2] P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, p. 358.

[3] Hotărârea CJCE, 10 aprilie 1984, *Von Colson et Kamann c. Land Nordrhein-Westfalen*, 14/83.

pe criteriul de sex, să angajeze reclamantele în acțiunea principală. Funcționarii însărcinați cu recrutarea și-au motivat refuzul de a le angaja pe reclamante invocând problemele și riscurile legate de angajarea în instituții de acest tip a unor candidate de sex feminin și, din aceste motive, au preferat candidați de sex masculin, cu o calificare, cu toate acestea, inferioară. Curtea a considerat că Directiva în discuție nu era suficient de precisă pentru a garanta reclamanților reparația specifică, constând în obligarea angajatorului de a încheia contractul de muncă. Cu toate acestea, însă, Curtea a precizat că obligația statelor membre, care decurge dintr-o directivă, de a atinge rezultatul prevăzut de aceasta, precum și îndatorirea acestora de a lua toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura executarea acestei obligații, se impun tuturor autorităților statelor membre, inclusiv autorităților jurisdicționale, în cadrul competențelor acestora. Rezultă de aici că, *prin aplicarea dreptului național și, în special, a dispozițiilor unei legi naționale special introduse în vederea aplicării Directivei 76/207, instanța națională este obligată să interpreteze dreptul său național în lumina textului și a finalității directivei pentru a obține rezultatul* prevăzut la art. 189 alin. (3) CEE[1]. Curtea a adăugat mențiunea că este de competența instanței naționale să dea legii adoptate în vederea aplicării directivei, în măsura în care dreptul național îi acordă o marjă de apreciere, o interpretare și o aplicare conforme cu exigențele dreptului comunitar potrivit dispozitivului hotărârii, cu toate că Directiva 76/207 lasă statelor membre, pentru a sancționa încălcarea interdicției de discriminare, libertatea de a alege între diferitele soluții potrivite pentru a atinge scopul acesteia, ea implică totuși faptul că, dacă un stat membru alege sancționarea încălcării interdicției respective prin acordarea unei despăgubiri, aceasta trebuie, în orice caz, pentru a fi eficientă și pentru a avea un efect disuasiv, să fie proporțională cu prejudiciile suferite și trebuie, așadar, să depășească o despăgubire pur simbolică cum ar fi, de exemplu, numai rambursarea cheltuielilor ocazionate de candidatură.

Hotărârea *Von Colson* are ca obiect o directivă implementată în mod necorespunzător, iar acțiunea a fost introdusă împotriva unui angajator al statului. Fără să accepte efectul direct orizontal al directivei, Curtea a identificat, în mod expres, instanțele naționale ca fiind organe ale statului,

[1] Punctul 26 din hotărâre.

responsabile pentru îndeplinirea obligațiilor ce rezultă din calitatea de stat membru al UE. Mai mult, Curtea a sugerat instanței germane să suplinească legislația internă care, în opinia sa, nu putea oferi o reparație corespunzătoare, pe calea interpretării acesteia în conformitate cu cerința directivei de a prevedea o reparație reală și efectivă[1]. Din hotărâre reiese și faptul că *principiul interpretării armonioase sau „efectul indirect"*[2] *nu presupune ca prevederile unei directive să îndeplinească criteriile speciale cerute de efectul direct, pentru a putea fi invocate în instanță.*

*e.4.2. Hotărârea Marleasing*[3]

Hotărârea *Marleasing* confirmă faptul că *o directivă neimplementată poate fi invocată pentru a interpreta dreptul național într-un litigiu.* Însă, dacă în cauza *Von Colson* acțiunea a fost introdusă împotriva unui angajator de stat, în cauza *Marleasing* este vorba despre un *litigiu între două persoane de drept privat*, în care interpretarea dreptului național în conformitate cu o directivă nepusă în aplicare nu ar fi angajat răspunderea penală a niciuneia dintre părți, dar era de natură să afecteze în mod negativ poziția juridică a uneia dintre ele. În speță, Societatea *Marleasing SA* a introdus o acțiune împotriva societății *La Comercial* în vederea constatării nulității actului constitutiv al pârâtei, deoarece societatea a fost constituită cu unicul scop de a frauda și eluda creditorii, creditori printre care se afla și reclamanta. Prima Directivă a Consiliului din 9 martie 1968 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților în statele membre, în înțelesul art. 58 al doilea paragraf din tratat, pentru protejarea intereselor asociaților sau terților nu cuprindea, printre motivele de nulitate ale contractului de societate, și pe cea referitoare la lipsa de cauză, deși Codul civil spaniol prevedea nulitatea contractelor pentru acest motiv. În aceste împrejurări, instanța spaniolă a întrebat CJCE dacă Directiva respectivă putea avea efect direct între particulari, astfel încât să excludă

---

[1] Punctul 28 din hotărâre: „Este de competența instanței naționale să dea legii adoptate în vederea aplicării directivei, în măsura în care dreptul național îi acordă o marjă de apreciere, o interpretare și o aplicare conforme cu exigențele dreptului comunitar".

[2] *Efectul indirect* înseamnă obligația instanțelor naționale de a interpreta dreptul național pe cât posibil în conformitate cu scopul (litera și spiritul) directivei în cauză.

[3] Hotărârea CJCE, 13 noiembrie 1990, *Marleasing c. La Comercial Internacional de Alimentación*, C-106/89.

constatarea nulității contractului de societate pentru alte motive decât cele prevăzute de directivă. Din Ordonanța de trimitere, Curtea a reținut că instanța națională dorește, de fapt, să stabilească dacă, în situația în care este sesizată cu un litigiu având ca obiect care se înscrie în sfera de aplicare a Directivei 68/151/CEE, trebuie să interpreteze dreptul său național în lumina, textul și scopul directivei, pentru a împiedica declararea nulității unei societăți pe acțiuni pentru un alt motiv decât cele enumerate în art. 11 al directivei[1]. Pentru a răspunde la această întrebare, Curtea a reiterat unele aspecte pronunțate în hotărârea *Von Colson,* și anume faptul că obligația statelor membre, care decurge dintr-o directivă, de a atinge rezultatul prevăzut de aceasta, precum și îndatorirea de a lua toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea acestei obligații, se impun tuturor autorităților statelor membre, inclusiv autorităților cu atribuții jurisdicționale, potrivit competențelor acestora. Prin urmare, în aplicarea dreptului național, indiferent dacă este vorba de prevederi anterioare sau ulterioare directivei, instanța națională chemată să îl interpreteze trebuie să facă aceasta, în măsura în care este posibil, în lumina textului și a scopului directivei, pentru a atinge rezultatul urmărit de acesta din urmă, respectându-se, astfel, art. 189 CEE[2].

Dincolo de faptul că și în această hotărâre Curtea susține *interpretarea dreptului național în lumina, textul și scopul unei directive, chiar neimplementate*, trebuie observat și că această *obligație de interpretare armonioasă/conformă se aplică chiar și în cazul în care dreptul național este anterior directivei și nu are o legătură specială cu aceasta.*

*e.4.3. Hotărârea Centrosteel*[3]

Această hotărâre rămâne în istoria consacrării principiului interpretării conforme a dreptului național, prin aceea că instanța de la Luxemburg a considerat că o directivă se opune unei reglementări naționale care condiționează validitatea unui contract de agenție de înscrierea agentului comercial în registrul corespunzător. Instanța națională este ținută, atunci când aplică dispozițiile de drept intern anterioare sau posterioare directivei menționate, să interpreteze dispozițiile respective, pe cât posibil, în lumina

[1] Punctul 7 din hotărâre.
[2] Punctul 8 din hotărâre.
[3] Hotărârea CJCE, 13 iulie 2000, *Centrosteel,* C-456/98.

textului și a scopului directivei, astfel încât dispozițiile să fie aplicate într-un mod conform cu obiectivele urmărite de directivă[1].

În speță, o întreprindere italiană, *Centrosteel,* a pretins plata unei sume în baza unui contract de agenție comercială încheiat cu pârâta Adipol, o întreprindere austriacă. Aceasta din urmă a invocat nulitatea contractului, pe motiv că *Centrosteel* nu ar fi îndeplinit cerința legii italiene privind înregistrarea obligatorie a agenților comerciali. *Centrosteel* se baza, însă, pe Directiva 86/653 privind agenții comerciali independenți, a cărei unică cerință pentru validitatea unui contract de agenție era întocmirea unui document scris și care fusese interpretată de CJCE, într-o hotărâre anterioară, ca înlăturând o normă precum cea italiană, care cuprindea cerința de înregistrare. Având în vedere că *Centrosteel* și Adipol erau persoane de drept privat și directiva nu fusese pusă în aplicare până la momentul litigiului, posibilitatea recunoscută lui *Centrosteel* de a se întemeia pe directivă împotriva lui Adipol ar fi echivalat cu recunoașterea unei forme de efect direct orizontal. Hotărârea Curții sugerează că Adipol ar avea obligația legală de a achita suma datorată ca urmare a contractului cu *Centrosteel.* Dacă, însă, dreptul italian nu ar fi fost interpretat în lumina directivei și contractul de agenție ar fi fost anulat pentru încălcarea legii italiene privind înregistrarea, Adipol nu ar avea această obligație. În doctrină, acest tip de efect a fost numit „efect de excludere al unei directive, adică directiva împiedică aplicarea dreptului național contrar, dar nu ajunge până la un efect de substituire, din moment ce obligațiile părților sunt impuse de contractul comercial și nu de directivă"[2].

Referitor la „efectul de excludere", Curtea nu a fost constantă, așa cum vom observa în continuare.

*e.4.4. Hotărârea Océano Grupo Editorial*[3]

În cauza *Océano,* soluționată în același an cu *Centrosteel,* Curtea de Justiție a Comunităților Europene nu a împărtășit opinia avocatului

[1] Punctul 19 din hotărâre.

[2] P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, p. 367.

[3] Hotărârea CJCE, 27 iunie 2000, *Océano Grupo Editorial SA împotriva Roció Murciano Quintero (C-240/98) și Salvat Editores SA împotriva José M. Sánchez Alcón Prades (C-241/98), José Luis Copano Badillo (C-242/98), Mohammed Berroane (C-243/98) și Emilio Viñas Feliú (C-244/98).*

general Saggio, opinie potrivit căreia directivelor trebuie să li se recunoască „efectul de excludere" în toate cazurile, ca urmare a recunoașterii obligației instanțelor de a invoca directive netranspuse și de a nu aplica dreptul național contrar, fără a substitui acestuia prevederile dreptului comunitar.

Litigiul, la nivel național, avea loc între două persoane de drept privat, și anume: *Océano* a introdus o acțiune prin care solicita o plată datorată, în baza unui contract, de către pârâtul Murciano Quintero.

Întrebarea adresată CJCE a fost formulată de către o instanță din Barcelona, instanță care solicita să i se răspundă dacă ea este competentă în cauză, potrivit unei clauze din contract de alegere a instanței competente. Întrebarea a apărut în condițiile în care legea spaniolă nu era foarte clară cu privire la validitatea acestei clauze contractuale de alegere a instanței competente, în timp ce Directiva comunitară privind clauzele abuzive – care nu fusese implementată în dreptul spaniol, la acea vreme – o califica ca fiind licită.

În speță, Curtea de la Luxemburg a considerat că instanța de trimitere sesizată cu un litigiu care se înscrie în domeniul de aplicare a directivei și care a fost cauzat de fapte ulterioare împlinirii termenului de transpunere, are obligația, atunci când aplică dispozițiile de drept național în vigoare la data producerii faptelor, să le interpreteze pe cât posibil în conformitate cu directiva și astfel încât să poată fi aplicate din oficiu[1]. În continuare, Curtea a precizat că instanța națională este obligată, în momentul aplicării dispozițiilor de drept național, anterioare sau posterioare directivei, să le interpreteze, pe cât posibil, în lumina și scopul directivei. Cerința unei interpretări conforme impune instanțelor naționale să favorizeze interpretarea care i-ar permite să respingă din oficiu atribuirea unei competențe care îi este conferită în virtutea unei clauze abuzive[2].

Din economia hotărârii nu rezultă că instanța spaniolă trebuie să-și decline competența, prin interpretarea dreptului național în conformitate cu prevederile directivei, ci numai faptul că instanța națională ar trebui să favorizeze această interpretare.

---

[1] Punctul 31 din hotărâre.

[2] Punctul 32 din hotărâre.

### *e.5. Efectul direct orizontal incidental al directivei. Hotărârea CIA Security International*

În evoluția jurisprudenței Curții referitoare la recunoașterea efectului direct al directivei, în general și al efectului direct orizontal al acesteia, în special, se observă că instanța Uniunii Europene are tendința de a renunța, în anumite cazuri, la regula potrivit căreia directiva nu poate avea efect direct orizontal. În acest sens, avem în vedere Hotărârea *CIA Security International SA*[1].

Tribunal de commerce din Liège a solicitat Curții, prin hotărârea din 20 iunie 1994, să pronunțe o hotărâre preliminară cu privire la interpretarea art. 30 din Tratatul CE și a Directivei 83/189/CEE a Consiliului din 28 martie 1983 de instituire a unei proceduri de informare în domeniul normelor și reglementărilor tehnice. Aceste întrebări au fost adresate în cadrul litigiilor dintre societatea CIA Security International și societățile Signalson și Securitel, acestea fiind societăți de securitate în sensul Legii belgiene din 10 aprilie 1990 privind societățile de pază, societățile de securitate și serviciile interne de pază. La 21 ianuarie 1994, CIA Security a solicitat Tribunalului comercial din Liège obligarea societăților Signalson și Securitel să înceteze practicile neloiale inițiate în ianuarie 1994. CIA Security și-a întemeiat cererea pe art. 93 și 95 din Legea belgiană din 14 iulie 1991 privind practicile comerciale, care interzice actele care contravin practicilor comerciale loiale. CIA Security a susținut că a fost defăimată de Signalson și Securitel, care au pretins, în special, că unul dintre sistemele antiefracție pe care le comercializa nu îndeplinește condițiile prevăzute în legislația belgiană în materie de sisteme de securitate. *CIA Security International SA* a recunoscut că nu a cerut aprobarea, dar a susținut că legislația belgiană era contrară art. 28 TCE și că nu fusese notificată Comisiei, așa cum prevedea Directiva 83/189 privind standardele și normele tehnice. *Instanța națională a întrebat CJCE dacă directiva era suficient de clară și precisă pentru a avea efect direct în fața instanței naționale și dacă o instanță națională ar trebui să refuze să aplice o măsură națională care nu a fost comunicată conform directivei.* În hotărâre, Curtea a menționat, pentru început, că art. 8 și 9 din Directiva

[1] Hotărârea CJCE, 30 aprilie 1996, *CIA Security International c. Signalson et Securitel*, C-194/94.

83/189 prevăd obligația clară a statelor membre de a notifica Comisiei proiectele de norme tehnice înainte de adoptarea acestora. În consecință, întrucât aceste articole sunt necondiționate și suficient de precise din punctul de vedere al conținutului, ele pot fi invocate de particulari în fața instanțelor naționale[1]. Cu toate acestea, Curtea a precizat că trebuie examinate consecințele juridice care trebuie să decurgă din neîndeplinirea de către statele membre a obligației de notificare și, mai exact, dacă Directiva 83/189 trebuie interpretată în sensul că neîndeplinirea obligației de notificare, ce constituie un viciu de procedură în adoptarea normelor tehnice în cauză, antrenează inaplicabilitatea acestor norme tehnice, astfel încât acestea nu pot fi opuse particularilor[2].

Acest concept al efectului incidental a devenit astfel foarte important, mai ales în domeniul contractelor. Curtea de Justiție a statuat că un viciu de procedură substanțial în transpunerea unei directive ar putea să anuleze o lege națională în contextul unui contract și a dat instanțelor naționale puterea de a interpreta astfel de probleme juridice pe baza propriului drept al contractelor.

## 2.3. Aplicarea prioritară

*Confirming the absolute supremacy of Community law, the ECJ imposed on Member States nothing more than what they had accepted themselves in advance.*
Sylwia Majkowska[3]

Încă de la început, trebuie să facem precizarea potrivit căreia noțiunea de „prioritate" nu trebuie confundată cu cea de „supremație". În acest sens, reținem că prioritatea semnifică faptul că unei norme juridice obligatorii de drept al Uniunii Europene nu i se poate înlătura aplicarea prin norme

[1] Punctul 44 din hotărâre.
[2] Punctul 45 din hotărâre.
[3] S. Majkowska, *Comment on Timo Tohidipur*, German Law Journal, vol. 6, nr. 11, Special Issue – Unity of the European Constitution, 2005, p. 1599 („Confirmând supremația absolută a dreptului comunitar, Curtea Europeană de Justiție a impus statelor membre nu mai mult decât ceea ce acestea au acceptat în avans").

naționale, chiar posterioare[1]. Referitor la supremație, aceasta are în vedere raportul care se stabilește între două ordini juridice (sisteme de drept, și nu norme de drept), de exemplu, raportul dintre dreptul internațional și dreptul intern, raportul dintre dreptul UE și dreptul intern și raportul dintre dreptul internațional și dreptul UE.

Cu privire la folosirea unui termen sau altul, în contextul principiului multilingvismului adoptat de UE, menționăm că termenul „supremație", deși utilizat des în doctrină, în jurisprudența Curții a apărut o singură dată, într-o hotărâre de dinainte de anul 1973, când a avut loc aderarea Marii Britanii și Irlandei, țări vorbitoare de limbă engleză. Hotărârea respectivă, 14/68, *Walt Wilhelm*, 1969, fusese tradusă din franceză în engleză, iar „priorité" a fost tradus cu „supremacy", într-un moment al construcției comunitare în care doctrina referitoare la prioritate nu era foarte dezvoltată, nefiind analizate toate nuanțele sale. Acesta din urmă mai apare și în concluziile unor avocați generali, dar formularea este prudentă, folosindu-se referirea alternativă: „by the virtue of the primacy **or** supremacy of Community law..." (s.n.) (AG Jacobs, *Schmidberger*, C-112/00, 2003). În varianta în limba engleză a hotărârilor Curții, mai întâlnim și termenul „precedence", ca sinonim pentru „primacy". Dacă strict terminologic, cele două cuvinte pot fi considerate sinonime (perfecte), atunci însă când situăm discuția în contextul dreptului UE și din perspectiva literei și mai ales spiritului jurisprudenței CJUE, remarcăm faptul că termenul de „supremație" implică mai mult și mai clar ideea de *ierarhie* între normele UE și cele naționale, lucru pe care Curtea nu l-a indicat niciodată în jurisprudența sa, de aceea apreciem cuvântul „prioritate" ca fiind mai potrivit[2].

Dreptul Uniunii Europene beneficiază de prioritate în raport cu dreptul intern al statelor membre. În cazul dreptului UE, prioritatea reprezintă o „condiție esențială"[3], ce rezultă din însăși esența Comunităților Europene. În vederea realizării unei Piețe Comune, a îndeplinirii obiectivelor

---

[1] C. Lefter, *Fundamente ale dreptului comunitar instituțional*, Ed. Economică, București, 2003, p. 62.

[2] F.C. Mayer, *Supremacy – Lost?*, Walter Hallstein-Institut, Humboldt-Universität zu Berlin, WHI – Paper 2/06, 2006, disponibil pe *www.whi-berlin.de/supremacy.htm*, p. 3.

[3] P. Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, 1975.

Comunităților, se impune aplicarea uniformă a dreptului UE, fără de care nu se poate vorbi despre integrare. Prioritatea dreptului UE, fie primar sau derivat, se fondează pe faptul că normele UE trebuie să prevaleze asupra normelor interne, fie că este vorba despre Constituțiile statelor membre, despre actele administrative sau deciziile jurisdicțiilor interne, altfel încetează să mai fie comune, iar UE nu ar mai avea sens[1].

Deși tratatele UE nu reglementează explicit[2] acest principiu al priorității dreptului comunitar, în vederea soluționării eventualelor conflicte între o normă internă și una internațională *lato sensu*, au fost formulate două teorii. Prima este *concepția internaționalistă* care propune, ca metodă de soluționare a conflictului, recurgerea la prevederile interne, fie Constituția, fie jurisprudența națională. Curtea de Justiție a respins, însă, această teorie, promovând o *concepție proprie, comunitară*, potrivit căreia nu dreptul național este cel care prevede soluția, ci dreptul comunitar, consacrând astfel principiul priorității dreptului comunitar în raport cu dreptul intern, neconform cu primul[3].

Curtea de Justiție a arătat că „adoptat de o sursă autonomă, dreptul astfel creat nu ar putea, având în vedere natura sa specifică, originală, să fie contrazis de o normă națională, oricare ar fi ea, fără să își piardă în consecință caracterul său comunitar și fără să fie pusă în discuție baza juridică a Comunităților înseși". Prin urmare, prioritatea face parte din chiar natura dreptului comunitar, deoarece de aceasta depinde aplicarea sa uniformă prevăzută de tratate[4].

În cazul dreptului UE, vorbim despre o **prioritate esențială,** ce rezultă din însăși esența Uniunii Europene. Luând în considerare misiunea sa de a asigura respectarea dreptului UE, Curtea de Justiție de la Luxemburg nu ar fi putut susține o altă soluție decât prioritatea.

Afirmarea principiului în discuție a fost făcută în hotărârea *Costa c. ENEL*[5], care a rezolvat conflictul dintre Tratatul comunitar și o lege

---

[1] I.P. Filipescu, A. Fuerea, *Drept instituțional comunitar european, op. cit.*, p. 50.

[2] Tratatul Constituțional făcuse o propunere în acest sens.

[3] A. Fuerea, *Drept comunitar european. Partea generală, op. cit.*, p. 165.

[4] R.M. Popescu, *Specificul aplicării prioritare a dreptului european în dreptul intern, în raport cu aplicarea prioritară a dreptului internațional*, în Revista Română de Drept Comunitar nr. 3/2005, p. 17.

[5] Precitată.

italiană ulterioară. Pentru a demonstra prioritatea, CJCE a pornit de la o serie de argumente:

– „(întrucât), spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, Tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre în momentul intrării în vigoare a tratatului și care se impune instanțelor acestora;

– (întrucât), într-adevăr, prin instituirea unei Comunități cu o durată nelimitată, dotată cu instituții proprii, cu personalitate, cu capacitate juridică, cu capacitate de reprezentare internațională și, în special, cu puteri reale derivate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor către Comunitate, acestea din urmă au limitat, chiar dacă în domenii restrânse, drepturile lor suverane și au creat astfel un corp de drept aplicabil resortisanților lor și lor însele;

– (întrucât) această integrare a dispozițiilor de natură comunitară în dreptul fiecărei țări membre, precum și, într-un sens mai general, sensul și spiritul tratatului au drept corolar imposibilitatea statelor de a face să prevaleze, împotriva unei ordini juridice acceptate de către acestea pe bază de reciprocitate, o măsură unilaterală ulterioară care nu poate astfel să-i fie opozabilă; întrucât forța executivă a dreptului comunitar nu poate, într-adevăr, varia de la un stat la altul în funcție de legile interne ulterioare, fără a pune în pericol realizarea scopurilor tratatului (...);

– (întrucât) obligațiile asumate în temeiul Tratatului de instituire a Comunității nu ar fi necondiționate, ci doar eventuale, în cazul în care acestea ar putea fi introduse în cauză prin actele legislative viitoare ale semnatarilor;

– (întrucât), atunci când statelor le este recunoscut dreptul de a acționa unilateral, acest fapt are ca temei o clauză specială precisă;

– (întrucât) supremația dreptului comunitar este confirmată prin art. 189, conform căruia regulamentele au caracter „obligatoriu" și sunt „direct aplicabile în toate statele membre";

– (întrucât) această dispoziție, care nu este supusă niciunei rezerve, ar fi lipsită de sens în cazul în care un stat ar putea să-i anuleze efectele unilateral, printr-un act legislativ opozabil textelor comunitare;

– (întrucât) rezultă din ansamblul acestor elemente că, izvorât fiind dintr-o sursă autonomă, dreptul născut din tratat nu ar putea, având în vedere natura sa specifică originală, să se opună din punct de vedere

juridic unui text intern, indiferent de natura acestuia, fără a-și pierde caracterul comunitar și fără a fi introdus în cauză fundamentul juridic al însești Comunității;

– (întrucât) transferul operat de către state, al ordinii lor juridice interne în beneficiul ordinii juridice comunitare, al drepturilor și obligațiilor corespunzătoare dispozițiilor din tratat, are drept consecință o limitare definitivă a drepturilor lor suverane asupra căreia nu ar putea să prevaleze un act unilateral ulterior incompatibil cu noțiunea de Comunitate"[1].

Astfel, Curtea a reafirmat, în primul rând, natura specifică a Comunității, durata sa nelimitată, dotarea cu atribuții proprii, cu personalitate și capacitate juridică, cu o capacitate de reprezentare internațională și, mai precis, cu puteri reale rezultate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor membre către Comunitate, pentru a deduce din toate acestea faptul că statele membre au limitat, chiar dacă în câteva domenii, drepturile lor suverane și au creat astfel un sistem de drept aplicabil resortisanților și statelor însele. Această observație cu privire la transferul de atribuții este esențială, deoarece de aici rezultă faptul că statele membre nu mai adoptă legislație în mod legal în domeniile supuse transferului, deoarece nu mai dețin competența legislativă necesară.

Dreptul Uniunii Europene nu numai că proclamă prioritatea sa, ci chiar **impune** această prioritate în dreptul statelor membre. Curtea de Justiție de la Luxemburg menționează în jurisprudența sa că *judecătorul național are obligația de a nu aplica, din proprie inițiativă, orice dispoziție națională contrară dreptului comunitar*[2].

În **concluzie**, forța priorității dreptului UE asupra dreptului intern al statelor membre presupune atât imposibilitatea pentru state de a face să prevaleze, împotriva acestei ordini juridice acceptate chiar de ele (...), o măsură unilaterală ulterioară care nu i-ar putea fi opozabilă[3], cât și împiedicarea formării valabile de noi acte legislative naționale în măsura în care acestea ar fi incompatibile cu normele comunitare[4].

---

[1] *http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/rezumate-cjue/61964J0006.pdf.*

[2] Hotărârea CJCE, 9 martie 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal,* 106/77.

[3] Hotărârea *Costa c. ENEL*, precitată.

[4] *Simmenthal,* precitată.

## *Secțiunea a 3-a*
## *Izvoarele dreptului Uniunii Europene*

### 1. Dreptul primar

Potrivit acestei ierarhii, create pe cale pretoriană, în lipsa unor reguli exprese în cadrul tratatelor, baza juridică fundamentală, așa cum este constituția la nivel național, este constituită de dreptul primar. După adoptarea Tratatului de la Lisabona, dreptul primar sau originar este alcătuit din tratate și Cartă. Este vorba despre tratatele – institutive, modificatoare, de aderare, inclusiv protocoalele anexate – semnate și ratificate de statele membre ale UE. Pe acest prim nivel al ierarhiei se află, *pentru prima oară*, și Carta drepturilor fundamentale a UE, anexată tratatelor potrivit Tratatului de la Lisabona; astfel, de la 1 decembrie 2009, Carta a dobândit valoare juridică obligatorie la nivel de drept primar, devenind, ca și tratatele, reper fundamental pentru toate actele cu forță juridică inferioară aflate pe următoarele niveluri ale piramidei.

#### *A. Tratatele*

Tratatele reprezintă izvorul fundamental, pentru că sunt instrumente juridice creatoare de prevederi noi, care nu au baza într-un act anterior. Acest „drept nou" are ca sursă voința statelor membre și constituie fundamentul pentru toate actele cu forță juridică inferioară. În acest context, amintim hotărârea CJCE *Les Verts*[1], care afirmă fără ezitare, în anul 1986, că „nici statele membre, nici instituțiile [Comunității] nu scapă controlului de conformitate a actelor lor cu *Carta constituțională de bază* care este tratatul". (s.n.)

Având în vedere că tratatele se află în vârful piramidei izvoarelor dreptului UE din punctul de vedere al ierarhiei normelor, ele sunt *ex hypothesi* valide[2]; nicio prevedere din tratatele fondatoare nu acordă

[1] *Partie écologiste „Les Verts" c. Parlamentului European, precitată.*

[2] Pentru detalii, a se vedea T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, ed. a 2-a, Ed. Oxford EC Law Library, 2006, p. 51 și urm.

Curții de Justiție a UE dreptul de a se pronunța cu privire la validitatea lor. De asemenea, nu există posibilitatea ca UE să răspundă pentru pierderi pe care un individ le-ar putea suferi în temeiul tratatelor[1]. Ceea ce Curtea poate face însă este să interpreteze tratatele, potrivit art. 267 TFUE (fostul art. 234 TCE), în acest context un rol important avându-l și principiile generale de drept, pe care le vom prezenta în continuare.

### *a. Categorii de tratate*

Într-o **enumerare** exhaustivă, dreptul primar/originar este alcătuit din următoarele tratate:

*1. Tratate constitutive/institutive:*

a. Tratatul de instituire a CECO – Paris, 1951/1952[2]-iulie 2002[3] (TCECO) (integrare sectorială – *lex specialis*);

b. Tratatul de instituire a CE – Roma, 1957/1958 (TCE) (fostul TCEE) (*lex generalis*);

c. Tratatul de instituire a CEEA – Roma, 1957/1958 (TCEEA) (integrare sectorială – *lex specialis*);

d. Tratatul privind UE – Maastricht, 1992/1993 (TUE)*.

*2. Tratate modificatoare și protocoalele anexate acestora:*

a. Tratatul de fuziune și Protocolul (nr. 36) cu privire la privilegiile și imunitățile Comunităților Europene – Bruxelles, 1965/1967;

b. Protocolul cu privire la Antilele olandeze – 1962/1964;

c. Tratat de modificare a unor dispoziții bugetare – 1970/1971;

d. Tratat de modificare a unor dispoziții financiare – 1975/1977;

e. Protocol cu privire la statutul BEI – 1975/1978;

f. Act privind alegerea directă a membrilor Parlamentului European – 1976/aplicat din 1979;

g. Tratat cu privire la Groenlanda – 1984/1985;

h. Actul Unic European – 1986/1987 (AUE);

i. Tratatul privind Uniunea Europeană – Maastricht, 1992/1993 (TUE)*;

---

[1] Hotărârea TPI, 29 ianuarie 1998, *Dubois et Fils c. Consiliu și Comisie,* T-113/96.

[2] Primul an semnifică momentul semnării, iar cel de-al doilea – momentul intrării în vigoare.

[3] Momentul ieșirii din vigoare.

j. Tratatul de la Amsterdam – 1997/1999;
k. Tratatul de la Nisa – 2001/2003;
l. Tratatul de la Lisabona de modificare a TUE și TCE, inclusiv protocoalele anexate – 2007/2009.

3. *Tratate de aderare*: 1972/1973 (aderarea Marii Britanii, Irlandei și Danemarcei), 1979/1981 (aderarea Greciei), 1986 (aderarea Spaniei și Portugaliei), 1995 (aderarea Austriei, Finlandei și Suediei), 2003/2004 (aderarea Ciprului, Maltei, Poloniei, Republicii Cehe, Ungariei, Estoniei, Letoniei, Lituaniei, Sloveniei, Slovaciei), 2005/2007 (aderarea României și Bulgariei).

4. *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.*

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, tratatele în vigoare în acest moment, cu noile lor denumiri, sunt: Tratatul privind UE și Tratatul privind funcționarea UE. Alături de acestea menționăm și Tratatul instituind CEEA, care a rămas în vigoare cu mici modificări.

### *b. Raportul dintre diferitele tipuri de tratate*

În ceea ce privește **raportul** dintre diferitele tipuri de tratate, precizăm că, potrivit jurisprudenței[1] Curții, care operează o ierarhizare a tratatelor, cele institutive au prioritate asupra celor de aderare, care nu pot fi contrare primelor și care trebuie interpretate „cu luarea în considerare a fundamentului și sistemului Comunității, astfel cum sunt stabilite de Tratate".

Totodată, referitor la raportul dintre cele două tratate principale – Tratatul privind UE și Tratatul privind funcționarea UE – după adoptarea Tratatului de la Lisabona, lămuriri aduc art. 1 TUE și art. 1 TFUE: art. 1 TUE – „Prin prezentul tratat, Înaltele Părți Contractante instituie între ele o Uniune Europeană, denumită în continuare «Uniune», căreia statele membre îi atribuie competențe pentru realizarea obiectivelor lor comune. Prezentul tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau

[1] Hotărârea CJCE, 29 martie 1979, *Comisia c. Regatului Unit*, 231/78.

cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni. Uniunea se întemeiază pe prezentul tratat (TUE – n.n.) și pe Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene[1]. Aceste două tratate au *aceeași valoare juridică*. (s.n.) Uniunea se substituie Comunității Europene și îi succedă acesteia."; art. 1 TFUE – „Prezentul tratat organizează funcționarea Uniunii și stabilește domeniile, limitele și condițiile exercitării competențelor sale. Prezentul tratat și Tratatul privind Uniunea Europeană reprezintă tratatele pe care se întemeiază Uniunea. Aceste două tratate, care au *aceeași valoare juridică*, sunt desemnate prin cuvântul «tratatele»." (s.n.)

Cu privire la TUE și TFUE, pe de o parte, și TCEEA, pe de altă parte, nu se fac precizări exprese, cele trei tratate coexistând, iar CEEA folosind cadrul instituțional unic prevăzut de primele două documente. În prezent, așa cum sugerează autoarea Christa Tobler, CEEA sau EURATOM este văzut ca un satelit care înconjoară planeta Uniune Europeană[2]. Protocolul nr. 2 de modificare a Tratatului de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice, anexat Tratatului de la Lisabona, precizează următoarele: Înaltele Părți Contractante, reamintind că este necesar ca dispozițiile Tratatului de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice să producă în continuare efecte juridice depline, dorind să adapteze tratatul menționat la noile norme stabilite de Tratatul privind Uniunea Europeană și de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special în domeniile instituțional și financiar, au convenit cu privire la dispozițiile următoare, care se anexează la Tratatul de la Lisabona și care modifică Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice, după cum urmează: art. 1. Prezentul protocol modifică Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (denumit în continuare „Tratatul CEEA") în versiunea în vigoare la data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Una dintre modificările importante este cea prevăzută de art. 3: La începutul titlului III din Tratatul CEEA, se introduce următorul capitol:

[1] Denumite, în continuare, „tratatele".

[2] C. Tobler, J. Beglinger, *Essential EC Law in Charts*, Ed. HVG-ORAC, Budapesta, 2007, Ch2a 4/19.

„Capitolul I

Aplicarea anumitor dispoziții din Tratatul privind Uniunea Europeană și din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene

Articolul 106a

(1) Art. 7, art. 9-9 F, art. 48 alin. (2)-(5) și art. 49 și 49 A din Tratatul privind Uniunea Europeană, art. 16 A din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, art. 190-201b, art. 204-211a, art. 213, art. 215-236, art. 238, 239 și 240, art. 241-245, art. 246-262, art. 268-277, art. 279-280 și art. 283, 290 și 292 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, precum și Protocolul privind dispozițiile tranzitorii se aplică prezentului tratat.

(2) În cadrul prezentului tratat, trimiterile la Uniune, la «Tratatul privind Uniunea Europeană», la «Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene» sau la «tratate» cuprinse în dispozițiile prevăzute la alin. (1), precum și cele din protocoalele anexate atât la tratatele menționate, cât și la prezentul tratat, se interpretează ca trimiteri la Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, și, respectiv, la prezentul tratat.

(3) Dispozițiile din Tratatul privind Uniunea Europeană și din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene nu instituie derogări de la dispozițiile prezentului tratat."

Potrivit dispozițiilor de mai sus, prevederile referitoare la cadrul instituțional al Uniunii (art. 13[1]-19 TUE), precum și Partea a șasea din TFUE privitoare la *Dispozițiile instituționale și financiare* se vor aplica și EURATOM.

---

[1] „Uniunea dispune de un cadru instituțional care vizează promovarea valorilor sale, urmărirea obiectivelor sale, susținerea intereselor sale, ale cetățenilor săi și ale statelor membre, precum și asigurarea coerenței, a eficacității și a continuității politicilor și a acțiunilor sale.

Instituțiile Uniunii sunt: Parlamentul European; Consiliul European; Consiliul; Comisia Europeană (denumită în continuare „Comisia"); Curtea de Justiție a Uniunii Europene; Banca Centrală Europeană; Curtea de Conturi. Fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea. Instituțiile cooperează unele cu altele în mod loial. Dispozițiile referitoare la Banca Centrală Europeană și la Curtea de Conturi, precum și dispozițiile detaliate referitoare la celelalte instituții figurează în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene."

### *c. Caracteristici*

Trebuie menționat că tratatele UE *nu* beneficiază de *aplicabilitate imediată*, fiind nevoie, după semnarea în Consiliu de către reprezentanții la nivel de guvern ai statelor membre, de ratificarea lor de către parlamentele naționale sau adoptarea prin referendum, potrivit sistemului dualist. Dreptul primar, însă, odată intrat în vigoare (prin semnare și apoi ratificare de toate statele membre), beneficiază, așa cum este și firesc, de aplicabilitatea *prioritară* în raport cu dreptul național contrar sau pur și simplu neconform cu dispozițiile tratatelor.

Un alt aspect important cu privire la dispozițiile tratatelor UE (ratificate) este *efectul lor direct*, consacrat pentru prima dată de jurisprudența CJCE, în hotărârea *Van Gend & Loos* din anul 1963.

Diferența dintre aplicabilitatea directă și efectul direct este, pe de o parte, că aplicabilitatea directă se referă la lipsa necesității de a fi *executat* actul respectiv al UE printr-un act normativ național, iar efectul direct privește posibilitatea *invocării* unei norme a UE de către resortisanți (datorită faptului că norma respectivă are calitatea de a crea drepturi și obligații în patrimoniul acestora) și, de pe altă parte, prima caracteristică se aplică la *actul* în discuție *în ansamblu*, pe când cea de-a doua poate privi numai *norme juridice* din actul respectiv, dacă sunt îndeplinite anumite *condiții* și implică faptul că resortisanții pot *invoca* acele norme la nivel vertical sau orizontal.

Întrebarea preliminară care a dat naștere celebrei hotărâri *Van Gend & Loos* era în sensul dacă fostul art. 12 TCEE (care la acea vreme interzicea statelor membre introducerea de noi taxe vamale și mărirea cuantumului celor deja existente) are efect direct pe teritoriul statelor membre, cu alte cuvinte, dacă justițiabilii pot invoca, pe baza acestui articol, drepturi individuale pe care instanțele trebuie să le protejeze, având în vedere că dispoziția respectivă se adresează expres *statelor membre*.

Argumentația Curții a fost în sensul că, pentru a ști dacă prevederile unui tratat internațional au un domeniu de aplicare atât de larg, este necesar să se aibă în vedere spiritul, cadrul general și formularea acestor prevederi. Astfel, potrivit Curții, obiectivul Tratatului CEE, care este instituirea unei piețe comune, a cărei funcționare este de interes direct pentru

justițiabilii din Comunitate, implică faptul că acest tratat este mai mult decât un acord care dă naștere doar unor obligații reciproce între statele contractante; această interpretare era confirmată de Preambulul Tratatului, care menționa, în 1963, nu numai guvernele, ci și popoarele.

„Se poate concluziona că această Comunitate constituie o nouă ordine juridică de drept internațional, în favoarea căreia statele și-au limitat drepturile suverane, chiar dacă într-un număr limitat de domenii, și ale cărei subiecte sunt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora.

Independent de legislația statelor membre, dreptul comunitar nu creează doar obligații în sarcina persoanelor de drept privat, ci are și scopul de a le conferi drepturi care intră în patrimoniul lor juridic.

Aceste drepturi iau naștere nu numai atunci când sunt acordate în mod expres prin tratat, ci și prin obligațiile pe care tratatul le impune într-un mod bine definit atât persoanelor de drept privat, cât și statelor membre și instituțiilor comunitare.

În ceea ce privește cadrul general al tratatului în materie de drepturi vamale și taxe cu efect echivalent, trebuie subliniat că art. 9, potrivit căruia Comunitatea este fondată pe o uniune vamală, cuprinde ca regulă esențială interzicerea acestor drepturi și taxe. Această prevedere se află la începutul părții din tratat care definește „fundamentele Comunității" și este aplicată și explicată de art. 12.

Textul articolului 12 conține o interdicție clară și necondițională, care nu este o obligație de a face, ci de a nu face.

Această obligație nu este însoțită de nicio rezervă din partea statelor membre, prin care punerea sa în aplicare să fie condiționată de un act pozitiv de drept intern.

Prin însăși natura sa, această interdicție produce efecte directe în raporturile juridice dintre statele membre și justițiabilii acestora.

Punerea în aplicare a art. 12 nu necesită nicio intervenție legislativă din partea statelor."[1]. Având în vedere că invocabilitatea tratatelor nu este nici generală, nici automată, în continuare, Curtea analizează dacă prevederea în discuție îndeplinește condițiile pentru a avea efect direct, constatând că textul art. 12 TCEE conține o interdicție *clară și necondițională*, care nu este o obligație de a face, ci de a nu face. Această obligație

[1] *http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/rezumate-cjue/61962J0026.pdf.*

*nu* este însoțită de nicio rezervă din partea statelor membre, prin care punerea sa în aplicare să fie *condiționată de un act pozitiv de drept intern.*

În consecință, Curtea concluzionează că această Comunitate constituie o nouă ordine juridică de drept internațional, în favoarea căreia statele și-au limitat drepturile suverane, chiar dacă într-un număr limitat de domenii, și ale cărei subiecte sunt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora. Independent de legislația statelor membre, dreptul comunitar nu creează doar obligații în sarcina persoanelor de drept privat, ci are și scopul de a le conferi drepturi care intră în patrimoniul lor juridic. Aceste drepturi iau naștere nu numai atunci când sunt acordate în mod expres prin tratat, ci și prin obligațiile pe care tratatul le impune într-un mod bine definit atât persoanelor de drept privat, cât și statelor membre și instituțiilor comunitare[1].

Prevederile tratatelor care se bucură de efect direct, pot fi invocate atât la nivel vertical[2] (ascendent: de către resortisanți împotriva autorităților statele sau ale UE sau descendent – de către acestea din urmă împotriva resortisanților), cât și orizontal[3] (între resortisanți).

Este interesant de precizat faptul că, spre deosebire de dreptul internațional unde efectul direct este excepția[4], în dreptul UE este considerat regula în materie. Actele de drept internațional în care regăsim efectul direct sunt așa-numite acorduri *self-executing*[5], deci ideea din dreptul UE nu este totuși originală. Având în vedere că tratatele comunitare nu precizau nimic expres în acest sens, probabil că statele membre fondatoare ale CE au considerat că nu vor face excepție de la acordurile internaționale clasice, astfel încât resortisanții nu ar fi putut invoca la nivel național drepturi prevăzute de dispozițiile tratatelor[6]. Curtea de Justiție a CE însă,

---

[1] Hotărârea *Van Gend & Loos*, precitată.

[2] A se vedea hotărârea CJCE, 27 martie 1980, *McCarthys Ltd. c. Smith,* 129/79.

[3] A se vedea hotărârea CJCE, 8 aprilie 1976, *Defrenne c. Sabena II,* 43/75.

[4] Cazul Danzing al Curții Internaționale de Justiție, care afirmă că, de regulă, un tratat internațional nu poate da naștere la drepturi și obligații în patrimoniul indivizilor (sistemul dualist).

[5] R. Miga-Beșteliu, *Drept internațional public,* vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 110.

[6] A.M. Vlaicu, *The Direct Effect of Treaty Provisions,* LESIJ nr. XVI, vol. 1/2009, disponibil online pe *http://lexetscientia.univnt.ro/en/articol/THE-DIRECT-EFFECT-OF-TREATY-PROVISIONS~277.html*, p. 239.

după cum s-a observat mai sus, în *Van Gend & Loos*, a avut și consacrat o viziune diferită asupra acestei probleme.

Tratatele UE se bucură nu doar de efect direct, în condițiile precizate anterior, ci și de *efect indirect*, un concept dezvoltat tot de jurisprudența instanței de la Luxemburg, inițial cu privire la directive[1], însă ulterior[2] extins la întregul drept al UE, care trebuie luat în considerare de întregul drept național, care trebuie interpretat în lumina primului. Efectul indirect se referă deci la interpretarea conformă a dreptului național, cu luarea în considerare a literei și mai ales a spiritului dreptului UE, inclusiv, bineînțeles, TUE și TFUE, chiar dacă este vorba despre prevederi lipsite de efect direct. Această interpretare conformă asigură efectul util (*effet utile*) al dreptului UE, în contextul mai larg al obligației de cooperare loială a statelor prevăzută de noul art. 4 alin. (3) TUE.

### *d. Revizuirea tratatelor UE*

Potrivit dreptului internațional public, dacă rațiunile pentru care au fost încheiate tratatele sau condițiile de aplicare a acestora impun transformarea unor dispoziții pentru a fi adaptate la noile cerințe, tratatele internaționale în vigoare pot fi modificate. De regulă, tratatele conțin clauze exprese privind procedura de modificare pe calea unor amendamente care se adoptă cu unanimitate sau majoritate calificată de două treimi ori majoritate simplă. În general, modificarea este termenul generic prin care se indică orice schimbare adusă textului unui tratat. Însă, termenii folosiți pentru asemenea schimbare variază și sunt, adesea, echivalenți: amendare, revizuire. Amendarea se referă la anumite modificări, parțiale și de mai mică importanță, iar revizuirea desemnează modificări substanțiale și extinse ale textului unui tratat. Există două reguli generale cu privire la modificarea tratatelor (art. 39, Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, 1969): orice tratat poate fi modificat numai cu acordul părților; pentru ca modificările să producă efecte, acest acord trebuie să parcurgă, în principiu, etapele prevăzute pentru încheierea tratatului.

---

[1] Hotărârea *Von Colson*, precitată.

[2] A se vedea, în acest sens, hotărârile CJCE: *Marleasing*, C-106/89, 13 noiembrie 1990; *Pfeiffer*, C-397/01, 5 octombrie 2004; *Grimaldi*, C-322/88, 13 decembrie 1989; *Pupino*, C-105/03, 16 iunie 2005.

Și în cadrul dreptului Uniunii Europene, prin revizuire înțelegem orice modificare sau completare a Tratatelor institutive, intervenție juridică ce are aceeași valoare ca tratatele originare.

Astfel, toate tratatele constitutive ale CE/UE conțin, fiecare, o clauză de revizuire. Astfel, reținem că în Tratatul de la Paris se prevedea faptul că „după expirarea perioadei de tranziție, guvernul fiecărui stat membru și Înalta Autoritate vor putea propune amendamente la prezentul Tratat. Propunerea va fi supusă Consiliului. Acesta emite, cu majoritate de două treimi, un aviz favorabil cu ocazia reuniunii într-o conferință a reprezentanților guvernelor statelor membre, ce va fi imediat convocată de către președintele Consiliului, în vederea ajungerii la un acord comun cu privire la modificările aduse Tratatului. Amendamentele vor intra în vigoare, pentru toate statele membre, după ce vor fi ratificate de către toate statele membre, în conformitate cu normele lor constituționale".

Prevederi similare regăsim și în Tratatele de la Roma, după cum urmează: Guvernul oricărui stat membru sau Comisia pot supune Consiliului proiecte cu privire la revizuirea prezentului Tratat (TCEE, respectiv TCEEA[1]). În situația în care Consiliul, după consultarea Adunării și în cazurile primite de la Comisie emite un aviz favorabil în cadrul reuniunii unei conferințe a reprezentanților guvernelor statelor membre, convocată de către președintele Consiliului în vederea ajungerii la un acord comun cu privire la modificările aduse prezentului Tratat. Amendamentele vor intra în vigoare după ce vor fi ratificate de către toate statele membre, potrivit procedurii constituționale interne a fiecăruia.

Așadar, tratatele Uniunii Europene pot fi revizuite, total sau parțial, în concordanță cu normele dreptului internațional clasic, norme potrivit cărora modificarea tratatelor în vigoare urmează procedura prevăzută pentru încheierea acestora, și anume: negociere, semnare și ratificare de către toate statele părți la tratatul originar.

În ceea ce privește reglementarea revizuirii tratatelor UE, noul art. 48 TUE face precizările necesare:

„(1) Tratatele pot fi modificate în conformitate cu o procedură de revizuire ordinară. De asemenea, acestea pot fi modificate în conformitate cu unele proceduri de revizuire simplificate.

[1] n.n.

*Procedura de revizuire ordinară*

(2) Guvernul oricărui stat membru, Parlamentul European sau Comisia poate prezenta Consiliului proiecte de revizuire a tratatelor. Aceste proiecte pot viza, printre altele, fie extinderea, fie reducerea competențelor atribuite Uniunii în cadrul tratatelor. Aceste proiecte se transmit Consiliului European de către Consiliu și se notifică parlamentelor naționale.

(3) În cazul în care Consiliul European, după consultarea Parlamentului European și a Comisiei, adoptă cu majoritate simplă o decizie favorabilă examinării modificărilor propuse, președintele Consiliului European convoacă o Convenție compusă din reprezentanți ai parlamentelor naționale, ai șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre, ai Parlamentului European și ai Comisiei. Banca Centrală Europeană este, de asemenea, consultată în cazul modificărilor instituționale în domeniul monetar. Convenția analizează proiectele de revizuire și adoptă prin consens o recomandare adresată Conferinței reprezentanților guvernelor statelor membre prevăzute la alin. (4).

Consiliul European poate decide cu majoritate simplă, cu aprobarea Parlamentului European, să nu convoace Convenția în cazul în care amploarea modificărilor nu o justifică. În acest ultim caz, Consiliul European stabilește mandatul pentru Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre.

(4) În vederea adoptării de comun acord a modificărilor care trebuie aduse tratatelor, președintele Consiliului convoacă o conferință a reprezentanților guvernelor statelor membre.

Modificările intră în vigoare după ce au fost ratificate de toate statele membre în conformitate cu normele lor constituționale.

(5) În cazul în care, la expirarea unui termen de doi ani de la semnarea unui tratat de modificare a tratatelor, patru cincimi din statele membre au ratificat tratatul menționat, iar unul sau mai multe state membre au întâmpinat dificultăți în ratificarea respectivă, Consiliul European se autosesizează cu privire la chestiune.

*Proceduri de revizuire simplificate*

(6) Guvernul oricărui stat membru, Parlamentul European sau Comisia poate prezenta Consiliului European proiecte de revizuire, integrală sau

parțială, a dispozițiilor părții a treia din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, privind politicile și acțiunile interne ale Uniunii.

Consiliul European poate adopta o decizie de modificare, integrală sau parțială, a dispozițiilor părții a treia din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Consiliul European hotărăște în unanimitate, după consultarea Parlamentului European și a Comisiei, precum și a Băncii Centrale Europene, în cazul unor modificări instituționale în domeniul monetar. Această decizie intră în vigoare numai după aprobarea de către statele membre, în conformitate cu normele lor constituționale.

Decizia prevăzută la al doilea paragraf nu poate extinde competențele atribuite Uniunii prin tratate.

(7) În cazul în care dispozițiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene sau cele ale titlului V din prezentul tratat prevăd că, într-un anumit domeniu sau într-un anumit caz, Consiliul hotărăște în unanimitate, Consiliul European poate adopta o decizie de autorizare a Consiliului de a hotărî cu majoritate calificată în domeniul sau în cazul respectiv. Prezentul paragraf nu se aplică deciziilor care au implicații militare sau în domeniul apărării.

În cazul în care dispozițiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene prevăd că actele legislative se adoptă de Consiliu în conformitate cu o procedură legislativă specială, Consiliul European poate adopta o decizie de autorizare a adoptării respectivelor acte legislative în conformitate cu procedura legislativă ordinară.

Orice inițiativă luată de Consiliul European pe baza primului sau a celui de-al doilea paragraf se transmite parlamentelor naționale. În cazul opoziției unui parlament național, notificate în termen de șase luni de la această transmitere, decizia menționată la primul sau la al doilea paragraf nu se adoptă. În absența oricărei opoziții, Consiliul European poate adopta respectiva decizie.

Pentru adoptarea deciziilor prevăzute la primul sau la al doilea paragraf, Consiliul European hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European, care se pronunță cu majoritatea membrilor care îl compun."

Procedura ordinară amintește de fosta procedură, înainte de modificările intervenite prin Tratatul de la Lisabona, la care au fost aduse *două noutăți importante: dreptul de inițiativă este extins și la Parlamentul European* și este consacrată *metoda „convențională"*, utilizată anterior

pentru redactarea Cartei și a Tratatului instituind o Constituție pentru Europa.

În schimb, este menținută *unanimitatea*, atât la nivelul conferinței interguvernamentale, cât și la cel al ratificării individuale de toate statele membre.

Într-o scurtă descriere a procedurii, potrivit autorilor francezi, F.-X. Priollaud, D. Siritzky aceasta decurge astfel: „deținătorii dreptului de inițiativă sunt guvernele statelor membre, Parlamentul European și Comisia. Proiectele acestora de revizuire sunt trimise Consiliului European și, cu titlu de *noutate*, *notificate parlamentelor naționale*, care sunt astfel asociate procedurii încă de la început. Consiliul European este cel care, votând cu majoritate simplă, după consultarea Parlamentului European și Comisiei, ia decizia de a da curs sau nu propunerii de revizuire. Aceasta reprezintă cea de-a doua etapă a procedurii, care mai cuprinde încă patru sau cinci etape, după caz: proiect, decizia Consiliului European de a-i da curs, convenție, cu excepția cazului în care amploarea revizuirii nu o justifică, conferință interguvernamentală, apoi ratificare de toate statele membre".[1]

Prin comparație cu procedura existentă înainte de Lisabona, menționăm că, potrivit autorilor menționați, cea mai importantă inovație o constituie extinderea dreptului de inițiativă al Parlamentului European, considerat un pion important în ceea ce privește revizuirile instituționale[2]. Această noutate va da șansa Parlamentului European să o utilizeze în mod activ în viitor.

În ceea ce privește *inițiativa cetățenilor*, art. 11 alin. (4) TUE precizează că „la inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, *în vederea aplicării tratatelor*. Procedurile și condițiile necesare pentru prezentarea unei astfel de inițiative sunt

[1] F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *Le traité de Lisbonne. Commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)*, La Documentation Française, Paris, 2008, p. 138.

[2] *Ibidem*. De exemplu, proiectul adoptat în 1984, „Constitution Spinelli".

stabilite în conformitate cu art. 24 primul paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene."[1] (s.n.). Însă, interpretând *stricto sensu* (având în vedere importanța prevederilor – revizuirea) și literal art. 48 TUE și art. 11 TUE, această inițiativă a cetățenilor europeni nu poate fi folosită pentru revizuirea tratatelor, ci doar cu privire la proiecte ce vizează *aplicarea* tratatelor.

Un alt aspect important este consacrarea oficială a metodei convenției, folosite în anul 1999 pentru redactarea Cartei și în 2002-2003 pentru elaborarea tratatului constituțional. „Avantajele unei asemenea metode nu mai trebuie demonstrate: componența, transparența, caracterul public al dezbaterilor, toate acestea îi asigură o legitimitate crescută, iar consensul îi permite să aibă propuneri mai ambițioase."[2]

Componența Convenției este aceeași cu cele precedente, deși reprezentarea statelor candidate nu este menționată. „Cu toate acestea, istoria convențiilor anterioare pledează pentru participarea lor, fără însă a putea împiedica consensul."[3].

Ultimul cuvânt în luarea deciziei și deci asupra textului final îl are, ca de obicei, CIG. Contribuția Convenției este însă și ea foarte importantă, fiind de fapt baza de lucru, pe care, deși o poate modifica, nu-i poate totuși altera spiritul.

Procedura descrisă mai sus poate fi calificată drept procedura ordinară. Este reglementată, de asemenea, și o variantă simplificată, care reprezintă excepția[4], pentru ipoteza în care amploarea revizuirii nu justifică crearea unei Convenții. Decizia aparține Consiliului European, cu majoritate simplă.

*O altă noutate* în materie de revizuire adusă de Tratatul de la Lisabona este reprezentată de procedura revizuirii simplificate a politicilor

---

[1] Art. 24 alin. (1) TFUE prevede că „Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă dispozițiile referitoare la procedurile și condițiile necesare pentru prezentarea unei inițiative cetățenești în înțelesul art. 11 din Tratatul privind Uniunea Europeană, inclusiv numărul minim de state membre din care trebuie să provină cetățenii care prezintă o astfel de inițiativă."

[2] F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *op. cit.*, pp. 138-139.

[3] *Ibidem.*

[4] Dar s-ar putea ca, în practică, să fie mai des folosită decât procedura – regulă, astfel cum se întâmplă deseori.

interne[1], procedură care nu poate, însă, în niciun caz, să conducă la extinderea competențelor UE. În cadrul acestei proceduri este păstrată unanimitatea pentru luarea deciziei de Consiliul European, iar statele membre trebuie să ratifice respectivul instrument juridic. Domeniile în care poate fi utilizată această procedură sunt: piața internă, agricultura, pescuitul, libera circulație a persoanelor, serviciilor și capitalurilor, spațiul de libertate, securitate și justiție, transporturi, concurență, fiscalitate, politica economică și monetară, lucrători, politica socială, fondul social european, protecția consumatorilor, rețele transeuropene, coeziunea economică și teritorială, cercetare și dezvoltare tehnologică, spațiul, mediul, energia, domeniile în care UE poate iniția acțiuni de sprijin, coordonare și completare (educație, formare profesională și tineret, cultură, sănătate publică, industrie, turism, protecție civilă și cooperare administrativă)[2].

În contextul revizuirii este oportună discutarea *„clauzei-pasarelă"* generale, care permite Consiliului European să decidă, cu unanimitate și după aprobarea Parlamentului European, în sensul extinderii sferei de aplicare a majorității calificate la un domeniu din TFUE sau din Titlul V al TUE referitor la acțiunea exterioară a UE, guvernate în acest moment de unanimitate sau în sensul extinderii aplicabilității procedurii legislative ordinare la un domeniu guvernat de o procedură legislativă specială. În același timp, orice parlament național poate, într-un termen de 6 luni, să se opună utilizării acestei clauze. Această tehnică nu este una nouă, Tratatul de la Lisabona doar generalizând-o la ansamblul politicilor UE, cu excepția apărării și deciziilor care implicații militare[3].

**Concluzionând** cu privire la materia revizuirii tratatelor, observăm că statele membre rămân „stăpânii tratatelor". Deși mai simplă decât înainte de Lisabona, revizuirea tratatelor este deci încă marcată de menținerea unanimității, statele membre deținând în continuare acea „Kompetenz-Kompetenz", cum definește suveranitatea juristul german Georg Jellinek[4].

---

[1] Este prevăzută în Partea a III-a a TFUE.
[2] F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *op. cit.*, p. 140.
[3] *Ibidem.*
[4] Citat de F.X. Priollaud, D. Siritzky, *op. cit.*, p. 142.

## B. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

### *a. Precizări prealabile*

Potrivit art. 6 alin. (1) TUE[1], în urma modificărilor aduse de Tratatul de la Lisabona Tratatului privind Uniunea Europeană, Carta a dobândit aceeași valoare juridică precum cea a tratatelor, chiar dacă acest document nu este din punct de vedere istoric (în ceea ce privește procedura de adoptare și intrare în vigoare) un tratat în sine (în sensul clasic, din dreptul internațional), nefiind ratificat de statele membre. Carta nu este, așadar, *încorporată/anexată* în/la TUE, ci este inclusă *alături de* tratate/izvoarele primare (făcând deci parte din „blocul de constituționalitate" al UE) prin intermediul unei dispoziții (normă de trimitere) care face referire la document[2]. Astfel, „Carta a reprezentat un punct de ruptură în construcția europeană în sensul că integrarea a glisat, de o manieră conștientă și neechivocă, dinspre valorile economice și ale pieței către valorile specifice cetățenilor și drepturilor lor[3]"[4]. De asemenea,

---

[1] Art. 6 TUE (fostul art. 6 TUE): „Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adaptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor. Dispozițiile cuprinse în Cartă nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate. Drepturile, libertățile și principiile prevăzute în cartă se interpretează în conformitate cu dispozițiile generale din titlul VII al Cartei privind interpretarea și punerea sa în aplicare și cu luarea în considerare în mod corespunzător a explicațiilor menționate în Cartă, care prevăd izvoarele acestor dispoziții. (2) Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate de această aderare. (3) Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii."

[2] Tehnica juridică a normelor de trimitere.

[3] S. Rodotà, *The Charter of fundamental rights*, în *Rapports pour la 1ère journée des juristes européens*, Nürnberg, 2001, Société suisse des juristes, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2001, p. 10 [citat de E.S. Tănăsescu, *Carta drepturilor fundamentale a UE: avantajele și efectele ei pentru cetățenii europeni*, în Revista Română de Drept European nr. 3/2010 (mai-iunie), Ed. Wolters Kluwer, București, p. 16].

[4] E.S. Tănăsescu, *Carta drepturilor fundamentale a UE: avantajele și efectele ei pentru cetățenii europeni, op. cit.*, p. 16.

„carta prezintă toate trăsăturile unei constituționalizări *in statu nascendi*, în care considerațiile de principiu ale jurisprudenței Curții de Justiție sunt reluate sub formă normativă, în special în ceea ce privește restricțiile care pot fi aduse exercitării drepturilor fundamentale[1] și, ceea ce este la fel de important ca și aspectul normativ, interpretarea și aplicarea cartei sunt proprii UE"[2].

*Menționăm că, în același timp, potrivit art. 6(3) TUE, drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii.* Drepturile fundamentale sunt astfel privite din două perspective: drept primar, prin intermediul Cartei, și principii generale de drept (statut pe care l-a avut și Carta înainte de a fi anexată la tratate la Lisabona).

În contextul echilibrului între abținerea și intervenția statului, inclusiv din perspectiva unei organizări federale, precizăm că „utilitatea reală a Cartei constă tocmai în păstrarea echilibrului între un control prea intruziv și un laxism prea periculos în cadrul UE în materia drepturilor fundamentale"[3].

În ceea ce privește presupusa opoziție între federalism, ca marcă a diversității și protecția drepturilor omului, menționăm că „UE a rezistat în timp pentru că valorile pe care este întemeiată au vocație universală[4], iar mijloacele prin care se urmărește atingerea acestora protejează diversitatea și pluralismul[5]".

### *b. Evoluția consacrării juridice*

Din punctul de vedere al evoluției consacrării juridice la nivel unional a respectării drepturilor fundamentale, menționăm că, după o

---

[1] Art. 52 alin. (1).

[2] E.S. Tănăsescu, *Carta drepturilor fundamentale a UE: avantajele și efectele ei pentru cetățenii europeni, op. cit.*, p. 18.

[3] E.S.Tănăsescu, *Carta drepturilor fundamentale a UE: avantajele și efectele ei pentru cetățenii europeni, op. cit.*, p. 26.

[4] Art. 2 TUE.

[5] *Ibidem*, p. 29 (art. 5 TUE).

perioadă de 30 de ani, jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene a fost cea care a recunoscut faptul că drepturile fundamentale fac parte din dreptul comunitar în calitate de principii generale. În absența unui catalog scris, propriu Uniunii, Curtea a creat conținutul acestor drepturi pe cale pretoriană, inspirându-se din diferite surse și mai ales din tradițiile constituționale comune statelor membre, precum și din Convenția Europeană a Drepturilor și Libertăților Fundamentale, ratificată de fiecare dintre cele 15 state membre. De mai mulți ani, Curtea de Justiție de la Luxemburg vede în CEDO o sursă de importanță deosebită și se referă în mod explicit la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului de la Strasbourg. CJCE precizează faptul că nu doar instituțiile Uniunii, ci și statele membre sunt ținute să respecte drepturile fundamentale, atunci când este vorba despre câmpul de aplicare a dreptului comunitar.

„Dacă organizațiile economice create în a doua parte a secolului trecut aveau mai puțin în vedere protecția drepturilor omului, Uniunea Europeană, prin Tratatul de la Maastricht, a deschis numeroase câmpuri de acțiune cum ar fi: educația și pregătirea profesională, care făcuseră deja obiectul unor programe care urmau să fie completate și încurajate pentru a li se da o dimensiune europeană; conceptul de cetățenie europeană s-a constituit în scopul consolidării identității europene etc."[1]. Astfel, la Maastricht s-a inclus o dispoziție în Tratatul privind Uniunea Europeană[2] care să confirme *acquis-ul* jurisprudențial.

Tratatul de la Amsterdam a mai adăugat o prevedere, art. 6 par. 1 TUE, care consacră principiile fondatoare ale Uniunii – printre care cel referitor la respectarea drepturilor omului și libertăților fundamentale; se prevede, de asemenea, că respectarea amintitelor principii este o condiție de aderare la Uniune[3] și stabilește posibilitatea pentru aceasta de a sancționa statele membre în situația de violare gravă și repetată a acestor principii.

Iar în prezent, Tratatul de la Lisabona conferă Cartei valoare juridică obligatorie la nivel de drept primar.

---

[1] I. Moroianu Zlătescu, R.C. Demetrescu, *Drept instituțional comunitar și drepturile omului*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, 2005, *www.irdo.ro/file.php?fisiere_id=39&inline*, p. 93.

[2] Art. 6 par. 2 TUE.

[3] Art. 49 TUE.

Nici Tratatul de instituire a Comunității Europene, nici Tratatele de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului sau a Comunității Europene a Energiei Atomice nu făceau nicio referire specială la drepturile fundamentale, în afară de câteva cuvinte la finalul preambulului: „... să păstreze și să consolideze pacea și libertatea ...".

CJCE a susținut protecția drepturilor fundamentale prin intermediul principiilor generale ale dreptului comunitar, referindu-se la tradițiile constituționale comune și la instrumentele internaționale, în special CEDO. Aceste două surse rămân încă valabile, potrivit alin. (3) al art. 6 TUE[1].

Examinând legislația, observăm că Actul Unic European se referea, în Preambul, la respectarea drepturilor fundamentale recunoscute de constituții și legi ale statelor membre, de CEDO și de Carta Socială Europeană.

Art. 6 alin. (1) TUE prevedea, înainte de Lisabona, că „Uniunea este fondată pe principiile libertății, democrației, pe respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și pe principiile comune statelor membre.". În continuare, art. 6 alin. (2) TUE afirma faptul că Uniunea „va respecta drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate de CEDO semnată la Roma în 1950 și așa cum rezultă ele din tradițiile constituționale comune statelor membre, în calitate de principii generale ale dreptului comunitar". Al cincilea paragraf al art. J.1 alin. (2) TUE se referea la respectarea drepturilor omului și la libertățile fundamentale; în plus, art. K.2 alin. (1) TUE conținea o prevedere expresă despre respectarea CEDO în cadrul cooperării în domeniul justiției și al afacerilor interne.

Tratatul de la Amsterdam a introdus o nouă dispoziție în art. 7 TUE[2], conform căreia „Consiliul, reunind șefii de stat sau de guvern și hotărând cu unanimitate asupra unei propuneri a unei treimi din statele membre sau a Comisiei și după ce obține consimțământul Parlamentului European, poate determina existența unei violări serioase și repetate de către statele membre a principiilor menționate mai sus." Dacă se întâmplă o

[1] Art. 6 alin. (3) TUE – Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii.

[2] Fostul art. F1 TUE.

asemenea ipoteză, Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide suspendarea anumitor drepturi rezultând din calitatea de stat membru, intervenția sa fiind, deci, *post factum*.

Referiri la respectarea drepturilor fundamentale au fost făcute și în cadrul declarațiilor politice ale statelor membre și instituțiilor comunitare. Este vorba, spre exemplu, despre *Declarația comună a Parlamentului European, Consiliului și Comisiei cu privire la drepturile fundamentale*, din 5 aprilie 1977, *Declarația șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre cu privire la identitatea europeană* – 14 decembrie 1973 etc.

Într-un raport din 4 februarie 1976, trimis Parlamentului European și Consiliului, se spunea că „Uniunea nu se poate baza exclusiv pe considerații pur economice. Ea trebuie, din contră, să-și găsească de acum fundamentul în valorile umane fundamentale, comune tuturor țărilor europene. Este o condiție necesară pentru ca cetățenii să acorde încredere progresului construcției europene. Ei trebuie să fie convinși că Uniunea formează un cadru cu care ei să se poată identifica.".

În urma concluziilor Consiliilor Europene de la Köln și Tampere din 1999, Carta drepturilor fundamentale a UE a fost redactată în timpul anului 2000 de către o Convenție și apoi aprobată de Consiliul European de la Biarritz. Trebuie menționat faptul că Prezidiul Convenției a redactat explicațiile relative la Cartă, precizând că acestea nu au valoare juridică, ci sunt destinate clarificării dispozițiilor Cartei. Aceasta a fost semnată și proclamată oficial de Consiliu, de Parlamentul European și Comisie pe 7 decembrie 2000 și ulterior publicată în Jurnalul Oficial.

Mai trebuie adăugat, din perspectiva reglementărilor comunitare în materia drepturilor omului, faptul că, la Consiliul European de la Nisa, s-a adoptat o modificare foarte importantă a TUE – art. 7 TUE, și anume: Pe baza unei propuneri întemeiate a unei treimi dintre Statele membre, a Parlamentului European sau a Comisiei, Consiliul, acționând cu o majoritate de 4/5 din membrii săi, după obținerea consimțământului Parlamentului European, poate determina că există *un risc clar de încălcare gravă* de către statele membre a principiilor menționate la art. 2 TUE și să adreseze recomandări adecvate statului respectiv. Înainte de a determina o asemenea situație, Consiliul va audia statul membru în cauză și, acționând în conformitate cu aceeași procedură, poate solicita unor

persoane independente să realizeze, într-un termen rezonabil, un raport cu privire la situația statului membru respectiv. (s.n.) Așadar *noutatea* este dată de caracterul de *prevenire* al acestei reglementări, intervenindu-se, astfel, *înainte de comiterea încălcării, spre deosebire de situația existentă inițial* când intervenția avea doar caracter de sancțiune ulterioară violării drepturilor omului de către statul membru în cauză. Astfel cum am menționat mai sus, la Nisa nu s-a decis asupra integrării Cartei drepturilor fundamentale a UE în tratatele comunitare.

### *c. Aderarea UE la CEDO*

Conform art. 6 alin. (2) TUE, Uniunea *aderă* la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, însă *competențele Uniunii*, astfel cum sunt definite în tratate, *nu sunt modificate* de această aderare. În legătură cu aderarea la CEDO, a fost anexat Tratatului de la Lisabona Protocolul (nr. 8) cu privire la art. 6 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană referitor la aderarea Uniunii la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, care prevede: „Înaltele Părți Contractante au convenit cu privire la dispozițiile următoare, care se anexează la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene:

**Articolul 1**

Acordul privind aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „Convenția europeană"), prevăzută la art. 6 alin. (2) TUE, trebuie să reflecte necesitatea de a conserva caracteristicile specifice ale Uniunii și ale dreptului Uniunii, în special în ceea ce privește:

(a) modalitățile speciale ale participării eventuale a Uniunii la autoritățile de control ale Convenției europene;

(b) mecanismele necesare pentru a garanta că acțiunile formulate de statele nemembre și acțiunile individuale sunt îndreptate în mod corect împotriva statelor membre și/sau, după caz, împotriva Uniunii.

**Articolul 2**

Acordul menționat la art. 1 trebuie să garanteze că aderarea Uniunii nu aduce atingere nici competențelor Uniunii, nici atribuțiilor instituțiilor acesteia. Acesta trebuie să garanteze că niciuna dintre dispozițiile sale nu aduce atingere situației speciale a statelor membre în ceea ce privește Convenția europeană și, în special, protocoalele acesteia, măsurile adoptate de statele membre prin derogare de la Convenția europeană, în conformitate cu art. 15 din convenție, precum și rezervele cu privire la Convenția europeană formulate de statele membre, în conformitate cu art. 57 din convenție.

**Articolul 3**

Nicio dispoziție a acordului menționat la art. 1 nu trebuie să aducă atingere art. 344 TUE.

Aderarea oficială a fost propusă pentru prima oară Consiliului de către Comisie prin Memorandumul din 4 aprilie 1979 cu privire la aderarea Comunității Europene la CEDO. Această propunere a fost reiterată prin Comunicarea Comisiei din 19 noiembrie 1990. În plus, pe data de 26 octombrie 1993, Comisia a publicat un document de lucru intitulat: „Aderarea Comunității la CEDO și la ordinea juridică comunitară", în care erau discutate în principal problemele legate de baza legală a aderării și monopolul jurisdicțional al CJCE.

Parlamentul European a făcut, cu diferite ocazii, afirmații în favoarea aderării, dintre care menționăm Rezoluția din 18 ianuarie 1994 privind aderarea Comunității Europene la CEDO, adoptată în baza raportului Comitetului „Legal affairs and citizen's rights".

În ceea ce privește dispoziția referitoare la aderarea la CEDO, privind retrospectiv, nu putem să nu observăm progresul înregistrat în această privință. Astfel, Comisia propusese, deja, din anul 1979, aderarea Comunității la CEDO; a reiterat această propunere în anii 1990 și 1993. Parlamentul European s-a alăturat acestei propuneri. Sesizată de Consiliu cu o cerere pentru un aviz în conformitate cu art. 300, par. 6 din Tratatul CE, Curtea a elaborat Avizul nr. 2/94 din anul 1996, constatând faptul că, la acel moment, Comunitatea nu avea competență să adere la CEDO,

dat fiind faptul că nicio dispoziție din tratat nu conferea instituțiilor, în general, puterea de a edicta reguli sau de a încheia convenții internaționale în materia drepturilor omului și că o aderare la CEDO ar depăși limitele art. 308[1] din Tratatul instituind CE. Conform acestui aviz – în care Curtea nu s-a pronunțat cu privire la a ști dacă o aderare la CEDO ar fi compatibilă cu tratatul și mai ales cu principiul autonomiei dreptului comunitar și competențele Curții – o asemenea aderare nu ar putea fi realizată decât în urma unei modificări a tratatului. Conferințele Intergu-vernamentale de la Amsterdam și Nisa, sesizate cu inițiative în acest sens, nu au inserat o dispoziție în tratat care să permită aderarea Comunităților la CEDO. Declarația de la Laeken[2], însă, precizează că trebuie să se pună în discuție această problemă.

Trebuie spus că existența unei Carte – catalog al drepturilor fundamentale la nivel comunitar și aderarea UE la CEDO au reprezentat dintotdeauna inițiative complementare, și nu alternative. Astfel, în discursul său din 31 ianuarie 2002, Wildhaber, Președintele Curții Europene a Drepturilor Omului, afirma: „Consiliul Europei a considerat dintotdeauna aceste două opțiuni ca fiind complementare și nu alternative.". În același sens este și discursul Președintele Curții de Justiție de la Luxemburg, Rodriguez Iglesias: „Mai degrabă decât că ar concura sau că ar genera o schismă în protecția drepturilor fundamentale în Europa, Convenția și Carta ar trebui să se îmbogățească reciproc." Pe de o parte, existența Cartei nu ar înlătura cu nimic din presupusul interes de a i se aplica Uniunii mecanismul unui control extern stabilit de CEDO. Pe de altă parte, o aderare la CEDO nu reduce utilitatea pentru Uniune de a se dota cu propriul catalog de drepturi fundamentale, cu atât mai mult cu cât CEDO admite ca părțile contractante să meargă dincolo de drepturile pe care le garantează, iar modul în care este articulată relația între CEDO și Cartă în textul ultimei este considerat adecvat.

Preocuparea principală a celor care se opuneau aderării era aceea că aceasta ar fi incompatibilă cu principiul autonomiei dreptului comunitar, inclusiv cu privire la poziția Curții de Justiție în calitate de singur „arbitru" în acest sistem de drept. Un alt argument discutat uneori era

[1] Fostul art. 235 CE.
[2] Din decembrie 2001.

acela că nu era „adecvat" pentru Uniune să fie supusă unui control exercitat de judecători neresortisanți ai acesteia și care ar putea să nu accepte specificitatea integrării europene.

Grupul din cadrul Convenției Europene, care s-a ocupat de redactarea proiectului Constituție a sintetizat însă *principalele argumente politice și juridice în favoarea aderării Uniunii la CEDO*, pe care le vom aminti și noi în cele ce urmează:

– reafirmându-se propriile valori prin intermediul Cartei, aderarea Uniunii la CEDO va da un puternic semnal politic de coerență între Uniune și „Europa mai extinsă" reflectată în Consiliul Europei și în sistemul său paneuropean de drepturi ale omului;

– aderarea la CEDO va da cetățenilor o protecție analogă în ceea ce privește actele Uniunii, în același mod în care se bucură de protecție în toate statele membre; aceasta este o problemă de credibilitate, dat fiind faptul că statele membre au transferat competențe substanțiale către Uniune și că aderarea la CEDO a fost o condiție pentru statutul de membru al UE;

– aderarea ar fi instrumentul ideal de a asigura în domeniul drepturilor omului o dezvoltare armonioasă a jurisprudenței celor două Curți europene; pentru unii, acest argument are o forță și mai mare din perspectiva încorporării Cartei în Tratate. Din acest punct de vedere, trebuie menționate problemele ce ar putea rezulta din neparticiparea Uniunii la sistemul jurisdicțional de la Strasbourg în cazurile în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului este nevoită să judece în mod indirect pe baza legii Uniunii Europene, fără ca aceasta să poată să se apere în fața Curții respective sau să aibă un judecător în cadrul Curții care să asigure expertiza necesară pentru dreptul comunitar. Grupul menționează, de asemenea, faptul că încorporarea Cartei în Tratate și aderarea Uniunii la CEDO nu trebuie privite ca alternative, ci mai degrabă ca etape complementare ale drumului către respectarea deplină a drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană: așa cum Carta nu diminuează în niciun fel beneficiile extinderii controlului Curții de la Strasbourg asupra actelor Uniunii, tot astfel aderarea la CEDO nu reduce semnificația catalogului drepturilor fundamentale ce aparține Uniunii Europene. Cele două etape ar conduce la o situație similară, existentă în legea

națională a statelor membre, a căror Constituție protejează drepturile fundamentale, ele fiind, în același timp, parte la sistemul de control de la Strasbourg.

Grupul de lucru a prezentat în raport și câteva *concluzii și recomandări* cu privire la chestiuni punctuale legate de aderarea Uniunii Europene la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. În primul rând, se menționează din nou faptul că aderarea la CEDO nu va modifica repartizarea competențelor între Uniunea Europeană și statele membre. Astfel, „scopul" legal al aderării UE la CEDO va fi limitat la aspectele asupra cărora Comunitatea Europeană nu are competență; deci, această aderare nu va duce la extinderea competențelor comunitare. În consecință, obligațiile UE în sensul acționării într-un anumit sens pentru a respecta CEDO vor intra în discuție numai în măsura în care competențe ale UE care permit o asemenea acțiune sunt prevăzute în Tratat. În plus, se subliniază importanța principiului că aderarea UE la CEDO nu va afecta dreptul fiecărui stat de a face anumite derogări și nici pozițiile statelor membre cu privire la CEDO, poziții prezente fie în deciziile individuale de ratificare a anumitor protocoale, fie în rezervele la Convenție exprimate cu ocazia ratificării sau în protocoalele adiționale.

*Prevederile Tratatului de la Lisabona* în această privință sunt, astfel cum am precizat mai sus, clare, aderarea la CEDO fiind în acest moment prevăzută în mod expres. Mai mult decât atât, unii autori sunt de părere că art. 6 alin. (2) TUE prevede nu doar baza legală pentru aderare, ci impune o obligație pentru UE de aderare[1]. Aderarea se va face cu vot unanim și după ratificarea de către statele membre. Protocolul nr. 8 cu privire la art. 6-8 TUE prevede în art. 1 că acordul privind aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „Convenția europeană"), prevăzută la art. 6 alin. (2) TUE, trebuie să reflecte necesitatea de a conserva caracteristicile specifice ale Uniunii și ale dreptului Uniunii, în special în ceea ce privește:

(a) modalitățile speciale ale participării eventuale a Uniunii la autoritățile de control ale Convenției europene;

[1] *The Lisbon Treaty*, Europa Institute, Leiden University, Law Faculty, The Netherlands, 19 martie 2008 (*http://media.leidenuniv.nl/legacy/lisbon-treaty-summaries.pdf*), p. 34.

(b) mecanismele necesare pentru a garanta că acțiunile formulate de statele nemembre și acțiunile individuale sunt îndreptate în mod corect împotriva statelor membre și/sau, după caz, împotriva Uniunii.

Art. 2 prevede că acordul menționat la art. 1 trebuie să garanteze că aderarea Uniunii nu aduce atingere nici competențelor Uniunii, nici atribuțiilor instituțiilor acesteia. Acesta trebuie să garanteze că niciuna dintre dispozițiile sale nu aduce atingere situației speciale a statelor membre în ceea ce privește Convenția europeană și, în special, protocoalele acesteia, măsurile adoptate de statele membre prin derogare de la Convenția europeană, în conformitate cu art. 15 din convenție, precum și rezervele cu privire la Convenția europeană formulate de statele membre, în conformitate cu art. 57 din convenție. În final, art. 3 prevede că nicio dispoziție a acordului menționat la art. 1 nu trebuie să aducă atingere art. 344 TFUE. Acesta din urmă stipulează că statele membre se angajează să nu supună un diferend cu privire la interpretarea sau aplicarea tratatelor unui alt mod de soluționare decât cele prevăzute de acestea.

„Aderarea la CEDO va completa sistemul actual de protecție a drepturilor fundamentale în UE, alături de Cartă, mai ales în contextul discuțiilor în sensul calificării, înainte de Lisabona, drept încălcare a CEDO simplul fapt că nu există posibilitatea unei acțiuni în această materie în fața Curții de la Luxemburg. Un efect pozitiv al aderării ar putea fi extinderea competenței CJUE la astfel de cazuri, fie prin amendarea tratatelor, fie în anumite domenii printr-o interpretare mai puțin strictă de către CJUE a condițiilor de exemplu pentru *locus standi,* având ca efect extinderea accesului resortisanților la CJUE"[1]. Un alt avantaj, spun autorii studiului *The Lisbon Treaty*, în cadrul Europa Institute, Universitatea din Leiden[2], va fi în sensul că „va exista astfel o cale directă de

[1] Avocat General Jacobs, *Accession of the European Union to the Convention on Human Rights*, Hearing organised by the Committtee on Legal Affairs and Human Rights in Paris, on 11 September 2007, p. 1 – citat de *The Lisbon Treaty*, Europa Institute, Leiden University, Law Faculty, The Netherlands, 19 martie 2008 (*http://media.leidenuniv.nl/legacy/lisbon-treaty-summaries.pdf*), p. 35.

[2] *Ibidem.*

a ataca încălcarea drepturilor fundamentale de dreptul primar, inclusiv de tratatele de aderare".

**Avizul nr. 2/13 al CJUE din decembrie 2014 privește proiectul de acord privind aderarea Uniunii Europene la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și identifică probleme de compatibilitate cu dreptul Uniunii[1].**

Sursa: *www.curia.europa.eu*, Comunicat de presa nr. 180/14, 18.12.2014.

Precizăm în prealabil că un stat membru, Parlamentul European, Consiliul sau Comisia poate obține avizul Curții de Justiție cu privire la compatibilitatea unui acord preconizat cu dispozițiile tratatelor. În cazul unui aviz negativ al Curții, acordul respectiv poate intra în vigoare numai după modificarea acestuia sau revizuirea tratatelor.

„Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO) este un acord internațional multilateral încheiat în cadrul Consiliului Europei. Consiliul Europei a fost instituit printr-un acord internațional semnat la Londra la 5 mai 1949 și intrat în vigoare la 3 august 1949 în vederea realizării unei mai mari unități între membrii săi. Scopul său este salvgardarea și realizarea idealurilor și a principiilor care sunt moștenirea lor comună a membrilor săi și facilitarea progresului economic și social în Europa. În prezent, 47 de state europene sunt membre ale Consiliului Europei, printre care figurează cele 28 de state membre ale Uniunii Europene. Aceasta a intrat în vigoare la 3 septembrie 1953. Toți membrii Consiliului Europei se numără printre părțile contractante la această convenție.

Printr-un aviz din 1996 [Avizul Curții din 28 martie 1996 (2/94)], Curtea considerase deja că, având în vedere stadiul dreptului comunitar în vigoare la acea dată, Comunitatea Europeană nu avea competența de a adera la CEDO.

---

[1] A se vedea: A. Fuerea, *Considerentele pe care se întemeiază avizul negativ al Curții de Justiție de la Luxemburg referitor la Acordul privind aderarea Uniunii Europene la Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale*, în Revista de Drept Public nr. 2/2015.

De atunci, Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia au proclamat, în anul 2000, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („carta"), căreia Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, i-a conferit aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor. Acest tratat a modificat, de asemenea, art. 6 TUE, care prevede în prezent, pe de o parte, că drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin CEDO și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii, și, pe de altă parte, că Uniunea aderă la CEDO [art. 6 alin. (2) TUE]. În această din urmă privință, Protocolul nr. 8 [Protocolul (nr. 8) cu privire la art. 6 alin. (2) TUE referitor la aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale] prevede însă că acordul de aderare trebuie să îndeplinească anumite condiții care urmăresc în special să reflecte necesitatea de a conserva caracteristicile specifice ale Uniunii și ale dreptului Uniunii și să garanteze că aderarea Uniunii nu aduce atingere nici competențelor sale, nici atribuțiilor instituțiilor acesteia.

Ca urmare a unei recomandări a Comisiei, Consiliul a adoptat, la 4 iunie 2010, o decizie de autorizare a deschiderii negocierilor în vederea unui acord de aderare. Comisia a fost desemnată în calitate de negociatoare. La 5 aprilie 2013, negocierile s-au finalizat printr-un acord cu privire la proiectele de instrumente de aderare. În acest context, Comisia s-a adresat, la 4 iulie 2013, Curții de Justiție, pentru a obține avizul acesteia cu privire la compatibilitatea proiectului de acord cu dreptul Uniunii, conform art. 218 alin. (11) TFUE.

În avizul emis azi, Curtea, după ce a amintit că problema lipsei unui temei juridic pentru aderarea Uniunii la CEDO a fost soluționată prin Tratatul de la Lisabona, subliniază că, întrucât Uniunea nu poate fi considerată ca fiind un stat, această aderare trebuie să țină seama de caracteristicile particulare ale Uniunii, ceea ce este tocmai ceea ce impun condițiile pe care tratatele însele le-au prevăzut în vederea aderării.

Acestea fiind precizate, Curtea observă mai întâi că, urmare a aderării, CEDO, ca orice alt acord internațional încheiat de Uniune, ar fi obligatorie pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre și, în consecință, ar face parte integrantă din dreptul Uniunii. În această ipoteză, Uniunea, ca orice altă parte contractantă, ar fi supusă unui control extern având ca

obiect respectarea drepturilor și a libertăților prevăzute de CEDO. Uniunea și instituțiile sale ar fi supuse astfel mecanismelor de control prevăzute de această convenție și în special deciziilor și hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului.

Curtea constată că este, desigur, inerent noțiunii înseși de control extern faptul că, pe de o parte, interpretarea CEDO dată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar fi obligatorie pentru Uniune și pentru toate instituțiile sale și că, pe de altă parte, interpretarea dată de Curtea de Justiție unui drept recunoscut de CEDO nu ar fi constrângătoare pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Totuși, aceasta precizează că situația nu poate fi aceeași în ceea ce privește interpretarea pe care Curtea însăși o dă dreptului Uniunii și în special cartei.

În această privință, Curtea subliniază mai ales că, în măsura în care CEDO conferă părților contractante posibilitatea de a prevedea standarde de protecție mai ridicate decât cele garantate de convenție, trebuie să se asigure o coordonare între CEDO și Cartă. Astfel, atunci când drepturile recunoscute de Cartă corespund unor drepturi garantate de CEDO, posibilitatea conferită de CEDO statelor membre trebuie să rămână limitată la ceea ce este necesar pentru a evita compromiterea nivelului de protecție prevăzut de Cartă, precum și supremația, unitatea și caracterul efectiv al dreptului Uniunii. Curtea constată că în proiectul de acord nu s-a prevăzut nicio dispoziție pentru a asigura o asemenea coordonare.

Curtea consideră că abordarea reținută în proiectul de acord, care constă în a asimila Uniunea cu un stat și a-i rezerva acesteia un rol întru totul identic cu cel al oricărei alte părți contractante, nu ține seama tocmai de natura intrinsecă a Uniunii. În special, această abordare nu ține seama de faptul că statele membre, în ceea ce privește materiile care fac obiectul transferului de competențe în favoarea Uniunii, au acceptat ca relațiile dintre ele să fie reglementate de dreptul Uniunii, cu excluderea oricărui alt drept. Impunând ca Uniunea și statele membre să fie considerate părți contractante nu numai în relațiile cu părțile care nu sunt state membre ale Uniunii, ci și în relațiile lor reciproce, CEDO ar necesita ca fiecare stat membru să verifice respectarea drepturilor fundamentale de către un alt stat membru, în condițiile în care dreptul Uniunii impune o încredere reciprocă între aceste state membre. În aceste condiții, aderarea

este susceptibilă să compromită echilibrul pe care se întemeiază Uniunea, precum și autonomia dreptului Uniunii. Or, nu se prevede nimic în acordul preconizat pentru a preveni o asemenea evoluție.

Curtea arată că Protocolul nr. 16 la CEDO, semnat la 2 octombrie 2013, autorizează cele mai înalte instanțe ale statelor membre să adreseze Curții Europene a Drepturilor Omului cereri de aviz consultativ cu privire la probleme de principiu referitoare la interpretarea sau la aplicarea drepturilor și libertăților garantate de CEDO sau de protocoalele sale. Având în vedere că, în cazul aderării, CEDO ar face parte integrantă din dreptul Uniunii, mecanismul instituit prin acest protocol ar putea să aducă atingere autonomiei și eficacității procedurii de trimitere preliminară prevăzute de TFUE, în special atunci când drepturi garantate de Cartă corespund drepturilor recunoscute de CEDO. Astfel, nu este exclus ca o cerere de aviz consultativ introdusă în temeiul Protocolului nr. 16 de o instanță națională să poată declanșa procedura denumită „a implicării prealabile" a Curții (această procedură este preconizată de însuși proiectul de acord și vizează permiterea implicării Curții în cauzele cu care este sesizată Curtea Europeană a Drepturilor Omului și în care este în discuție dreptul Uniunii, dar acesta nu a fost încă interpretat de Curte), creând astfel un risc de eludare a procedurii de trimitere preliminară. Curtea apreciază în această privință că proiectul de acord nu prevede nimic cu privire la corelarea dintre cele două mecanisme.

În continuare, Curtea amintește că TFUE prevede că statele membre se angajează să nu supună un diferend cu privire la interpretarea sau aplicarea tratatelor unui alt mod de soluționare decât cele prevăzute de acestea (art. 344 TFUE). În consecință, atunci când este în discuție dreptul Uniunii, Curtea are competența exclusivă de a soluționa orice litigiu dintre statele membre, precum și dintre acestea și Uniune cu privire la respectarea CEDO. Faptul că, potrivit proiectului de acord, procedurile desfășurate în fața Curții nu trebuie să fie considerate moduri de soluționare a diferendelor la care părțile contractante au renunțat în sensul CEDO nu poate fi suficient pentru prezervarea competenței exclusive a Curții. Astfel, proiectul de acord lasă să subziste posibilitatea Uniunii sau a statelor membre de a sesiza Curtea Europeană a Drepturilor Omului printr-o cerere având ca obiect o pretinsă încălcare a CEDO

săvârșită de un stat membru sau de Uniune în legătură cu dreptul Uniunii. Însăși existența unei asemenea posibilități aduce atingere cerințelor prevăzute de TFUE. În aceste împrejurări, proiectul de acord nu ar putea fi compatibil cu TFUE decât în situația în care competența Curții Europene a Drepturilor Omului ar fi exclusă expres în privința litigiilor dintre statele membre sau dintre acestea și Uniune referitoare la aplicarea CEDO în cadrul dreptului Uniunii.

În plus, în proiectul de acord, mecanismul copârâtului are drept finalitate să asigure că acțiunile formulate la Curtea Europeană a Drepturilor Omului de statele nemembre, precum și acțiunile individuale sunt îndreptate în mod corect împotriva statelor membre și/sau, după caz, împotriva Uniunii. Proiectul de acord prevede că o parte contractantă devine copârâtă fie prin acceptarea unei invitații din partea Curții Europene a Drepturilor Omului, fie printr-o decizie a acesteia ca urmare a cererii părții contractante înseși. Atunci când Uniunea sau statele membre solicită să intervină în calitate de copârâte într-o cauză în fața Curții Europene a Drepturilor Omului, ele trebuie să demonstreze că cerințele privind participarea lor la procedură sunt îndeplinite, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului se pronunță asupra acestei cereri în raport cu plauzibilitatea argumentelor furnizate. Prin intermediul unui asemenea control, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar fi pusă în situația de a aprecia normele dreptului Uniunii care reglementează repartizarea competențelor între aceasta și statele sale membre, precum și criteriile de imputare a actelor sau a omisiunilor acestora. În această privință, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar putea adopta o decizie definitivă care s-ar impune atât statelor membre, cât și Uniunii. Faptul de a permite Curții Europene a Drepturilor Omului să adopte o astfel de decizie ar risca să aducă atingere repartizării competențelor între Uniune și statele sale membre.

De asemenea, Curtea se pronunță cu privire la procedura implicării prealabile a Curții. Aceasta arată, în primul rând, că, în acest scop, aspectul dacă Curtea s-a pronunțat deja cu privire la aceeași problemă de drept ca aceea care face obiectul procedurii în fața Curții Europene a Drepturilor Omului nu poate fi soluționat decât de instituția competentă a Uniunii, a cărei decizie trebuie să fie obligatorie pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Astfel, a permite Curții Europene a Drepturilor

Omului să statueze cu privire la o asemenea problemă ar echivala cu a-i conferi competența de a interpreta jurisprudența Curții. În consecință, această procedură ar trebui să fie concepută astfel încât, în orice cauză aflată pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului, să fie adresată Uniunii o informare completă și sistematică pentru ca instituția competentă să fie în măsură să aprecieze dacă Curtea s-a pronunțat deja cu privire la problema care face obiectul unei asemenea cauze și, dacă situația nu este aceasta, să obțină punerea în aplicare a acestei proceduri. În al doilea rând, Curtea observă că proiectul de acord exclude posibilitatea de a sesiza Curtea în scopul ca aceasta să se pronunțe cu privire la o problemă de interpretare a dreptului derivat prin intermediul acestei proceduri. O asemenea limitare a întinderii acestei proceduri numai la problemele de validitate aduce atingere competențelor Uniunii și atribuțiilor Curții.

În sfârșit, Curtea analizează caracteristicile specifice ale dreptului Uniunii în ceea ce privește controlul jurisdicțional în materie de politică externă și de securitate comună („PESC"). Ea subliniază în această privință că, în stadiul actual al dreptului Uniunii, anumite acte adoptate în cadrul PESC nu intră sub incidența controlului jurisdicțional al Curții. O asemenea situație este inerentă modului de configurare a competențelor Curții prevăzut de tratate și, ca atare, nu se poate justifica decât în lumina dreptului Uniunii. Însă, ca urmare a aderării, astfel cum este prevăzută de proiectul de acord, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar fi abilitată să se pronunțe cu privire la conformitatea cu CEDO a anumitor acte, acțiuni sau omisiuni intervenite în cadrul PESC și, în special, a celor în privința cărora Curtea nu este competentă să își exercite controlul de legalitate în raport cu drepturile fundamentale. O asemenea situație ar echivala cu încredințarea controlului jurisdicțional al respectivelor acte, acțiuni sau omisiuni ale Uniunii, în ceea ce privește respectarea drepturilor garantate de CEDO, exclusiv unui organ extern Uniunii. În consecință, proiectul de acord nu ține seama de caracteristicile specifice ale dreptului Uniunii în ceea ce privește controlul jurisdicțional al actelor, acțiunilor sau omisiunilor Uniunii în materie de PESC.

Având în vedere problemele identificate, Curtea concluzionează că proiectul de acord privind aderarea Uniunii Europene la CEDO nu este compatibil cu dispozițiile dreptului Uniunii."

### *d. Cuprinsul Cartei*[1]

Analizând în concret dispozițiile Tratatului de la Lisabona, observăm următoarele. Fostul art. 6 alin. (1) TUE devine art. 2 TUE, cu unele modificări. Astfel, fostele „principii" devin „valori" în Tratatul de la Lisabona și pentru prima dată sunt menționate în tratate „drepturile persoanelor aparținând minorităților". Așadar, art. 2 TUE, astfel cum a fost modificat de Tratatul de la Lisabona, precizează că „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane[2], libertății[3], democrației, egalității[4], statului de drept[5], precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.".

Așa cum reiese din *Explicațiile* cu privire la art. 52 din Cartă, statele membre au dorit să pună accentul pe distincția dintre drepturi și principii. În vederea prevenirii pe viitor a activismului judiciar[6] al Curții de Justiție, statele membre au clarificat că principiile vor fi implementate prin acte legislative și executive, atunci când se dorește acest lucru[7].

---

[1] Ș. Bogrea, *Domeniul de aplicare al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. The field of application of the Charter*, disponibil pe *https://www.eu-hub.eu/sites/default/files/2019-11/DOMENIUL%20DE%20APLICARE%20AL%20CARTEI%20DREPTURILOR%20FUNDAMENTALE%20-%20Stefan%20Bogrea.doc.*

[2] Precizare nouă adusă de Tratatul de la Lisabona.

[3] Interesant de menționat este faptul că, în limba engleză, Tratatul de la Lisabona înlocuiește termenul „liberty" cu „freedom". Despre diferența între cei doi termeni, Hanna Fenichel Pitkin precizează: „Liberty implies a system of rules, a «network of restraint and order», hence the word's close association with political life. Freedom has a more general meaning, which ranges from an opposition to slavery to the absence of psychological or personal encumbrances (no one would describe liberty as another name for nothing left to lose)." (*http://www.wehaitians.com/what%20we%20are%20fighting%20for.html*).

[4] Precizare nouă, adusă de Tratatul de la Lisabona.

[5] Precizare făcută și de CJCE în jurisprudența sa, *Parti ecologiste – Les Verts/ Parlamentul European, precitată*: „Comunitate bazată pe statul de drept".

[6] *The Lisbon Treaty*, Europa Institute, Leiden University, Law Faculty, The Netherlands, 19 martie 2008 (*http://media.leidenuniv.nl/legacy/lisbon-treaty-summaries.pdf*), p. 33.

[7] Art. 52 Cartă – Întinderea și interpretarea drepturilor și principiilor: alin. (5) „Dispozițiile prezentei carte care conțin principii pot fi puse în aplicare prin acte legislative și de

Din punctul de vedere al obligativității juridice, trebuie să menționăm că, și înainte de obținerea valorii juridice, Curtea de Justiție a recunoscut principiul respectării drepturilor fundamentale ca parte integrantă a principiilor generale de drept pe care Curtea le protejează[1].

Potrivit Tratatului de la Lisabona, există două izvoare în ceea ce privește drepturile omului: Carta, conform art. 6 alin. (1) TUE[2], cu valoare juridică de tratat și, potrivit art. 6 alin. (3) TUE[3], CEDO[4] și tradițiile constituționale comune ale statelor membre, în calitate de principii generale de drept unional.

În ceea ce privește cuprinsul Cartei, aceasta conține într-un text unic, pentru prima dată în istoria UE, ansamblul drepturilor civile, politice, economice și sociale ale cetățenilor europeni, precum și ale tuturor persoanelor care trăiesc pe teritoriul Uniunii. Aceste drepturi sunt grupate în 6 capitole, după cum urmează: demnitatea; libertatea; egalitatea; solidaritatea; cetățenia; justiția.

Cu titlu general, se poate observa că, la nivelul UE, există reglementate **trei tipuri** de drepturi ale omului:

– drepturile fundamentale;

---

punere în aplicare adoptate de instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, precum și prin acte ale statelor membre în cazurile în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii, în exercitarea competențelor lor respective. Invocarea lor în fața instanței judecătorești se admite numai în scopul interpretării și controlului legalității unor astfel de acte."

[1] Hotărârea CJCE, 12 noiembrie 1969, *Stauder*, 29/69; hotărârea CJCE, 17 decembrie 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70; *Nold, precitată.*

[2] Art. 6 alin. (1) TUE: „Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adoptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor. Dispozițiile cuprinse în Cartă nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate. Drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Cartă se interpretează în conformitate cu dispozițiile generale din titlul VII al Cartei privind interpretarea și punerea sa în aplicare și cu luarea în considerare în mod corespunzător a explicațiilor menționate în Cartă, care prevăd izvoarele acestor dispoziții."

[3] Art. 6 alin. (3) TUE: „Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii."

[4] De aici preocuparea din doctrină cu privire la pericolul apariției fenomenului de eventual *forum shopping*, cetățeanul european putând apela la CJUE și, apoi, la CEDO (sau invers) în căutarea celei mai bune protecții pe care o poate obține.

– drepturi legate de libertatea de circulație a persoanelor în cadrul UE;
– drepturi privind cetățenia europeană.

În conformitate cu Concluziile de la Köln și în respectul principiului indivizibilității drepturilor fundamentale, Carta a reluat, repartizându-le conform structurii prevăzute, drepturile la libertate și egalitate, ca și drepturile de procedură, așa cum acestea au fost garantate prin Convenția de la Roma și tradițiile constituționale comune statelor membre, drepturile fundamentale rezervate cetățenilor Uniunii și drepturile economice și sociale fundamentale. Carta, spre deosebire de CEDO, acoperă un domeniu de protecție mai larg care, dincolo de drepturile civile și politice, face referire și la alte aspecte, cum ar fi dreptul la o bună administrare, drepturile sociale ale muncitorilor, protecția datelor personale sau bioetica. În plus, Carta acoperă și drepturile politice ale cetățenilor Uniunii care, prin definiție, nu pot fi incluse în CEDO.

Astfel, Carta reia unele drepturi care nu sunt în mod explicit conturate în Convenția din 1950 și, pe de altă parte, definește mai detaliat anumite drepturi, de exemplu, dreptul la un recurs jurisdicțional efectiv, care trebuie exercitat în fața unui judecător independent, recursul fiind posibil pentru apărarea tuturor drepturilor protejate prin acest drept, chiar dacă nu este vorba despre drepturile fundamentale; dreptul la căsătorie, care nu mai are în vedere concepția clasică, ci recunoaște și alte căi de a fonda o familie; dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit în urma unui proces penal de două ori pentru aceeași infracțiune care se aplică nu numai în interiorul aceluiași stat membru, ci și între jurisdicțiile mai multor state membre.

Carta reafirmă respectul pentru competențele Comunităților Europene, precum și pentru principiul subsidiarității. Ea are în vedere: drepturile și libertățile rezultate din tradițiile constituționale și obligațiile internaționale comune statelor membre, tratatele Comunității Europene, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Carta socială europeană a Consiliului Europei și Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale muncitorilor, precum și alte convenții internaționale la care aderă Comunitatea Europeană sau statele membre. Conștientă de patrimoniul său spiritual și moral, Uniunea este fondată pe valorile indivizibile și universale de demnitate umană, libertate, egalitate și solidaritate; ea se sprijină pe principiul democrației și pe principiul statului de drept. Ea plasează

persoana în centrul acțiunii sale, instituind cetățenia Uniunii și creând un spațiu de libertate, securitate și justiție.

Uniunea contribuie la conservarea și dezvoltarea acestor valori comune, respectând diversitatea culturilor și tradițiilor popoarelor Europei, precum și identitatea națională a statelor membre și organizarea puterilor publice la nivel național, regional și local, ea caută să promoveze o dezvoltare echilibrată și durabilă și asigură libera circulație a persoanelor, bunurilor, serviciilor și capitalurilor, precum și libertatea de stabilire.

Pe de altă parte, trebuie constatată următoarea realitate: toate statele membre ale UE sunt membre și ale Consiliului Europei, au ratificat CEDO și au recunoscut și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, ca organ protector și interpretator al CEDO. Prin intermediul CEDO și al jurisprudenței Curții de la Strasbourg, s-a stabilit un standard minim pe care toate statele membre trebuie să îl garanteze cu privire la drepturile omului. Protecția oferită de Curtea de la Strasbourg constituie o garanție de o importanță deosebită alături de acțiunea inovatoare a Curții de la Luxembourg în ceea ce privește drepturile fundamentale. Procesul de integrare a condus, din această perspectivă, la instaurarea unei tutele judiciare supranaționale a drepturilor omului. Mai trebuie constatat și faptul că, în statele membre, există o tradiție constituțională consolidată, în plus față de protecția judiciară a drepturilor fundamentale. Nu se mai putea imagina o Europă constituțională fără stabilirea unei protecții jurisdicționale a drepturilor fundamentale, protecție realizată de Curtea de Justiție a Comunităților Europene.

Instituțiile Uniunii trebuie să respecte drepturile înscrise în Cartă. Aceleași obligații revin statelor membre când pun în aplicare legislația Uniunii. Curtea de Justiție va garanta aplicarea corectă a Cartei. Includerea Cartei nu modifică competențele Uniunii, ci oferă drepturi consolidate și mai multă libertate cetățenilor.

Trebuie să menționăm că textul Cartei este însoțit și de **Explicații**[1],

[1] Explicații cu privire la Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (2007/C 303/02): „Explicațiile redate în continuare au fost redactate inițial sub autoritatea prezidiului Convenției care a elaborat Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Acestea au fost actualizate sub autoritatea prezidiului Convenției Europene, având în vedere adaptarea de către respectiva Convenție a textului cartei (în special la art. 51 și 52), precum

care nu au valoare juridică obligatorie, dar sunt un instrument foarte util care contribuie la interpretarea dispozițiilor Cartei.

### *e. Încălcarea prevederilor referitoare la drepturile omului*

În ceea ce privește consecințele încălcării prevederilor art. 2 TUE și, deci, implicit ale art. 6 TUE, art. 7 TUE prevede următoarele[1]:

(1) La propunerea motivată a unei treimi din statele membre, a Parlamentului European sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, Consiliul, hotărând cu o majoritate de patru cincimi din membrii săi, poate să constate existența unui risc clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la art. 2[2], de către un stat membru. Înainte de a proceda la această constatare, Consiliul audiază statul membru în cauză și îi poate adresa recomandări, hotărând după aceeași procedură.

Consiliul verifică cu regularitate dacă motivele care au condus la această constatare rămân valabile.

(2) Consiliul European, hotărând în unanimitate la propunerea unei treimi din statele membre sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, poate să constate existența unei încălcări grave și persistente a valorilor prevăzute la art. 2, de către un stat membru, după ce a invitat acel stat membru să-și prezinte observațiile.

(3) În cazul în care a fost făcută constatarea menționată la alin. (2), Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide să suspende anumite drepturi care îi revin statului membru în cauză în urma aplicării tratatelor, inclusiv dreptul de vot în Consiliu al reprezentantului guvernului

---

și evoluția dreptului Uniunii. Cu toate că aceste explicații nu au valoare juridică în sine, acestea constituie un prețios instrument de interpretare destinat clarificării dispozițiilor Cartei."

[1] A se vedea și: R.M. Popescu, *Scurte considerații privind evoluția consacrării juridice la nivelul UE a respectării drepturilor fundamentale,* Revista Română de Drept European, supliment, 2013, indexată în: EBSCO, ProQuest, HeinOnline, Ed. Wolters Kluver România, pp. 153-157.

[2] Art. 2 TUE: „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe *respectarea drepturilor omului*, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.". (s.n.)

acelui stat membru. Procedând în acest fel, Consiliul ține seama de eventualele consecințe ale unei astfel de suspendări asupra drepturilor și obligațiilor persoanelor fizice și juridice.

Obligațiile care îi revin statului membru în cauză în temeiul tratatelor rămân obligatorii în orice situație pentru statul membru respectiv.

(4) Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide ulterior să modifice sau să revoce măsurile luate în temeiul alin. (3), ca răspuns la modificarea situației care l-a determinat să impună măsurile respective.

(5) Modalitățile de vot care, în înțelesul prezentului articol, se aplică Parlamentului European, Consiliului European și Consiliului sunt prevăzute la art. 354 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Se observă menținerea preocupării în sensul sancționării încălcărilor drepturilor fundamentale și a celorlalte valori precizate la art. 2 TUE. Amintim, în acest context, că această prevedere a fost inclusă de Tratatul de la Maastricht și ulterior modificată și extinsă prin Tratatele de la Amsterdam și Nisa. Principala modificare, însă, adusă de Tratatul de la Lisabona este în sensul că nu Consiliul de Miniștri, ci Consiliul European este cel care determină existența unei încălcări serioase și persistente a unui stat membru[1].

### *f. Protocoalele și Declarațiile referitoare la Cartă*

În ceea ce privește Protocoalele referitoare la Cartă, deși art. 52 alin. (5) din Cartă prevede că principiile nu au efect direct decât dacă sunt implementate de acte legislative sau executive, Marea Britanie și Polonia au adăugat Protocolul nr. 30 cu privire la aplicarea Cartei în Polonia și Regatul Unit[2]. Art. 1-1 al Protocolului prevede: Carta nu extinde capacitatea

---

[1] Art. 7 alin. (2) TUE.

[2] Protocolul (nr. 30) privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în Polonia și în Regatul Unit: „Înaltele Părți Contractante, întrucât la art. 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene; întrucât Carta trebuie aplicată în strictă conformitate cu dispozițiile art. 6 menționat anterior și cu titlul VII din Cartă; întrucât art. 6 menționat anterior prevede aplicarea și interpretarea Cartei de către instanțele Poloniei și ale Regatului Unit în strictă conformitate cu explicațiile menționate la articolul respectiv; întrucât Carta conține atât drepturi, cât și principii; întrucât Carta conține atât dispoziții cu caracter civil și politic, cât și dispoziții cu caracter economic și social;

Curții de Justiție a Uniunii Europene și a niciunei alte instanțe a Poloniei sau a Regatului Unit, de a considera că actele cu putere de lege și actele administrative, practicile sau acțiunile administrative ale Poloniei sau ale Regatului Unit sunt incompatibile cu drepturile, libertățile și principiile fundamentale pe care aceasta le reafirmă. Art. 2 alin. (1) adaugă că, în special și pentru eliminarea oricărei îndoieli, nicio dispoziție din titlul IV al Cartei (*Solidaritatea*) nu creează pentru Polonia sau pentru Regatul Unit drepturi care să poată fi invocate în fața unei instanțe decât în măsura în care Polonia sau Regatul Unit a prevăzut astfel de drepturi în legislația sa națională. În fine, art. 2 dispune că, atunci când o dispoziție a cartei face trimitere la legislațiile și practicile naționale, aceasta se aplică Poloniei sau Regatului Unit numai în măsura în care drepturile și principiile pe care le conține sunt recunoscute de legislațiile sau practicile din Polonia ori din Regatul Unit. Pentru a complica lucrurile[1], noua administrație poloneză a adoptat o Declarație unilaterală la Protocolul semnat de predecesori[2], care prevede că, în virtutea tradiției în sensul solidarității, Polonia respectă drepturile sociale și de muncă astfel cum sunt stabilite de dreptul UE și în special de Titlul IV al Cartei.

---

întrucât Carta reafirmă drepturile, libertățile și principiile recunoscute în cadrul Uniunii și sporește vizibilitatea acestora, fără a crea, cu toate acestea, noi drepturi sau principii; reamintind obligațiile care revin Poloniei și Regatului Unit în temeiul Tratatului privind Uniunea Europeană, al Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și al dreptului Uniunii în general; luând notă de intenția Poloniei și a Regatului Unit de a clarifica anumite aspecte ale aplicării Cartei; dorind, prin urmare, să clarifice aplicarea Cartei în ceea ce privește actele cu putere de lege și acțiunile administrative ale Poloniei și ale Regatului Unit și capacitatea acesteia de a fi invocată în fața unei instanțe în Polonia și în Regatul Unit; reafirmând că trimiterile din cuprinsul prezentului protocol, la punerea în aplicare a dispozițiilor specifice ale Cartei, nu aduc în niciun fel atingere punerii în aplicare a celorlalte dispoziții ale Cartei; reafirmând că prezentul protocol nu aduce atingere punerii în aplicare a Cartei în celelalte state membre; reafirmând că prezentul protocol nu aduce atingere celorlalte obligații care revin Poloniei și Regatului Unit în temeiul Tratatului privind Uniunea Europeană, al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene și al dreptului Uniunii în general; au convenit cu privire la dispozițiile următoare, care se anexează la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene: (...)".

[1] *The Lisbon Treaty*, Europa Institute, Leiden University, Law Faculty, The Netherlands, 19 martie 2008 (*http://media.leidenuniv.nl/legacy/lisbon-treaty-summaries.pdf*), p. 34.

[2] Declarația nr. 62, JO 2007 C 306/270.

Tratatul de la Lisabona a anexat și trei **Declarații referitoare la Cartă**[1]. Reamintim că protocoalele au aceeași valoare juridică obligatorie cu a tratatelor, însă declarațiile au doar valoare politică.

### *g. Relația dintre Cartă și jurisprudența cu privire la principiile generale de drept*

În ceea ce privește relația dintre Cartă și jurisprudența cu privire la principiile generale de drept, autorii studiului *The Lisbon Treaty*, realizat în cadrul Europa Institute, Universitatea din Leiden[2], comentează faptul că, având în vedere că, potrivit art. 51 alin. (1) din Cartă, aceasta se

---

[1] 1. Declarația cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene: „Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care are forță juridică obligatorie, confirmă drepturile fundamentale garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă acestea din tradițiile constituționale comune statelor membre. Prezenta Cartă nu extinde domeniul de aplicare a dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii, nici nu creează vreo competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate."; 2. Declarația cu privire la art. 6 alin. (2) TUE: „Conferința convine că aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale trebuie realizată în conformitate cu proceduri care să permită menținerea aspectelor specifice ordinii juridice a Uniunii. În acest context, Conferința constată existența unui dialog constant între Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, dialog care va putea fi consolidat cu ocazia aderării Uniunii la convenția menționată anterior."; 53. Declarația Republicii Cehe cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene: „Republica Cehă reamintește că dispozițiile Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene se adresează instituțiilor și organismelor Uniunii Europene, cu respectarea principiului subsidiarității și a repartizării competențelor între Uniunea Europeană și statele membre, astfel cum se reafirmă în Declarația (nr. 18) referitoare la delimitarea competențelor. Republica Cehă subliniază faptul că dispozițiile acesteia se adresează statelor membre numai în măsura în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii și nu atunci când acestea adoptă și pun în aplicare dreptul național în mod independent de dreptul Uniunii. Republica Cehă subliniază, de asemenea, faptul că această Cartă nu extinde domeniul de aplicare a dreptului Uniunii și nu instituie noi competențe ale Uniunii. Aceasta nu restrânge domeniul de aplicare a dreptului național și nu restrânge niciuna dintre competențele existente ale autorităților naționale în acest domeniu. Republica Cehă subliniază faptul că, în măsura în care Carta recunoaște drepturi și principii fundamentale, astfel cum rezultă acestea din tradițiile constituționale comune statelor membre, aceste drepturi și principii trebuie să fie interpretate în conformitate cu tradițiile menționate.".

[2] *http://media.leidenuniv.nl/legacy/lisbon-treaty-summaries.pdf*, p. 34.

adresează statelor membre „numai în cazul în care pun în aplicare dreptul Uniunii", acest lucru pune în discuție principiul consacrat că drepturile fundamentale sunt obligatorii pentru statele membre atunci când acționează în domeniul de aplicare a dreptului comunitar, chiar și atunci când derogă de la Tratat. Întrebarea este, potrivit autorilor studiului, dacă prevederea din art. 51 alin. (1)[1] este doar o eroare în redactare care poate fi remediată printr-o interpretare mai largă de către Curte, pentru a asigura conformitatea cu jurisprudența sa în domeniul principiilor generale sau formularea va determina o modificare în jurisprudența Curții. Dacă se dovedește că cea de-a doua este ipoteza cea corectă, spun autorii, atunci apar întrebări cu privire la rolul principiilor generale de drept, relația cu prevederile corespondente din Cartă și care dintre cele două izvoare de drept va avea prioritate.

Putem **concluziona** prin a susține că textul Cartei a drepturilor fundamentale reprezintă expresia, la cel mai înalt nivel, a unui consens politic stabilit în mod democratic asupra a ceea ce astăzi trebuie considerat ca fiind un catalog al drepturilor care face parte din ordinea juridică a UE. Prin înzestrarea Cartei drepturilor fundamentale cu forță juridică obligatorie reală, incluzând-o în categoria izvoarelor primare ale UE (devenind practic unul dintre tratate), se poate spune că a fost îndeplinită promisiunea oficialilor de la Bruxelles de a plasa cetățenii în centrul activităților Uniunii Europene.

*

* *

Pe următoarele trepte ale ierarhiei se află: principiile generale de drept, trecute însă prin filtrul specificității dreptului Uniunii Europene, pentru a fi în conformitate cu dreptul primar (originar); apoi urmează acordurile internaționale „clasice", încheiate, în aplicarea tratatelor, de Uniunea Europeană cu state sau organizații terțe și acorduri internaționale

---

[1] *Art. 51 – Domeniul de aplicare: (1) Dispozițiile prezentei carte se adresează instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, cu respectarea principiului subsidiarității, precum și statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Prin urmare, acestea respectă drepturile și principiile și promovează aplicarea lor în conformitate cu atribuțiile pe care le au în acest sens și cu respectarea limitelor competențelor conferite Uniunii de tratate.*

mixte, încheiate de Uniunea Europeană și statele membre, pe de o parte, și state sau organizații terțe, pe de altă parte; în continuare, este înscris dreptul derivat sau secundar, adoptat de instituțiile Uniunii Europene; și în final, dreptul complementar sau actele atipice. Le vom prezenta pe toate în continuare.

## 2. Principiile generale de drept

„În afara unei voințe autonome care comandă creația juridică, noua tipologie (a ordinii juridice a UE – n.n.) implică și existența unor prescripții fundamentale, a unor principii generale care să comande direcțiile esențiale ale construirii și ale dezvoltării ordinii juridice comunitare"[1]. „(...) Nu poate fi antamat discursul teoretic asupra existenței posibile a unei tipologii juridice noi, atâta timp cât nu se poate stabili ataşamentul normelor de drept la un număr de principii. Unitatea acestei totalități de norme nu poate fi realizată decât în condițiile consecvenței tuturor normelor față de ideile conducătoare pe care le degajă principiile generale."[2].

Principiile generale de drept se află pe treapta a doua a ierarhiei actelor dreptului unional, după dreptul primar, potrivit jurisprudenței Curții de Justiție de la Luxemburg. Ca o remarcă generală, menționăm că este vorba despre acele principii care au fost în prealabil „comunitarizate", adică trecute prin filtrul specificității dreptului Uniunii Europene. Rolul lor principal este de a *umple lacunele* dreptului UE. Dar, de asemenea, ele pot fi *menționate expres* de o prevedere a dreptului UE scris[3]. În ceea ce privește funcțiile acestui izvor de drept, Takis Tridimas[4] consideră că ar fi în număr de trei: funcția de ajutor în vederea interpretării, funcția de argument în vederea susținerii unei cereri de anulare a unei măsuri a UE[5] și funcția de motiv pentru a obține răspunderea instituțiilor UE și, în consecință, despăgubiri, atunci când sunt încălcate principii, precum: tratament egal, așteptare legitimă, proporționalitate etc.

---

[1] N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 61.

[2] *Ibidem*, p. 62.

[3] Exemple: art. 340 par. 2 TFUE, art. 6 TUE. Pentru detalii, a se vedea T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, 2nd edition, Oxford EC Law Library, 2006, p. 17 și urm.

[4] T. Tridimas, *op. cit.*, pp. 29-35.

[5] Prin intermediul acțiunii în anulare, excepției de ilegalitate și cererii preliminare.

Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona și, implicit, până la dobândirea de Cartă a obligativității juridice, drepturile fundamentale erau considerate principii generale de drept și plasate pe această treaptă a ierarhiei. Astăzi, astfel cum am precizat anterior, drepturile fundamentale au urcat o treaptă, având valoare de drept primar. În același timp, însă, art. 6 alin. (3) TUE precizează că „drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii.". Cu alte cuvinte, drepturile fundamentale și-au păstrat și statutul de principii generale de drept, dar, fiind pe treapta a doua a ierarhiei, vor fi interpretate în lumina dreptului primar și al Cartei anexate la tratate. Așadar, în prezent, principiile generale de drept cuprind următoarele patru categorii[1]: principii ale dreptului internațional public[2], principiile generale ale dreptului intern al statelor membre[3], principii proprii dreptului UE, drepturile fundamentale rezultate din CEDO și din tradițiile constituționale comune statelor membre. Având în vedere că pe acestea din urmă le-am analizat cu ocazia studierii Cartei, în continuare vom acorda atenție numai primelor trei categorii de principii.

### *A. Principiile dreptului internațional public*

Având în vedere faptul că Uniunea Europeană este o organizație internațională de integrare, a cărei funcționare diferă, în mare măsură, de cea a organizațiilor interguvernamentale clasice, Curtea folosește acest tip de principii numai în măsura în care sunt compatibile cu natura juridică și structura instituțională a UE. Autorii Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud dau în lucrarea lor[4] ca exemplu aplicarea principiului potrivit căruia o încălcare substanțială a unui tratat multilateral de către una dintre părți autorizează o parte afectată de încălcare să suspende propria

---

[1] Pentru detalii a se vedea J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L'Union Européenne*, ed. a 7-a, Ed. Dalloz, 2008, pp. 236-238.

[2] De exemplu, *pacta sunt servanda*, principiul teritorialității etc.

[3] De exemplu, principiul securității juridice, principiul bunei-credințe, principiul egalității etc.

[4] J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *op. cit.*, p. 237.

aplicare a tratatului[1], principiu care nu poate fi folosit în dreptul UE, având în vedere specificitatea sistemului de integrare. Alte exemple relevante pe care le enumeră autorii amintiți sunt *estoppel*-ul[2] și principiul reciprocității[3].

Sunt, în același timp, principii ale dreptului internațional, ca cel al teritorialității[4], pe care Curtea, în funcție de context, îl aplică astfel cum este recunoscut de dreptul internațional public sau îl aplică „în mod transformat", adaptat la specificul UE, în contexte precum cel al țărilor și teritoriilor de peste mare[5], care, deși fac parte din teritoriul statelor membre, au o relație specială cu UE și din anumite puncte de vedere nu „aparțin" teritoriului UE. Există însă principii ale dreptului internațional pe care Curtea de la Luxemburg le utilizează ca atare, fiind perfect compatibile cu dreptul UE, precum efectul util sau *pacta sunt servanda*.

### *B. Principiile generale ale dreptului intern al statelor membre*

Prevăzute expres de art. 340 alin. (2) TFUE[6], în contextul răspunderii extracontractuale, principiile generale ale dreptului intern al statelor membre sunt folosite destul de des în raționamentul hotărârilor CJUE. Fără a face o comparație simplistă a sistemelor naționale de drept, ci mai degrabă o sinteză, care să ajute Curtea în vederea adoptării celei mai bune soluții în speță[7], spune autorul T. Tridimas, instanța de la Luxemburg a consacrat, la nivelul Uniunii Europene, o serie de principii inspirate din dreptul intern al statelor membre și comune acestora.

---

[1] Hotărârea CJCE, 13 noiembrie 1964, *Comisia c. Luxemburg & Belgia*, 90/63 și 91/63.

[2] Hotărârea CJCE, 16 octombrie 1960, *Boizard c. Comisiei*, 63/79 și 64/79.

[3] Hotărârea CJCE, 26 februarie 1976, *Comisia c. Italiei*, 52/75.

[4] Hotărârea CJCE, 27 septembrie 1988, *Ahlström Osakeyhtiö e.a. c. Commission*, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85, 125-129/85.

[5] *http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/regionscountriesocts_en.cfm?CFID=4394577&CFTOKEN=6f0cd75ae4ea3a45-EBF72C5E-9DE2-1A52-246C3FE2CB73024F&jsessionid=0806441430a35068784c;http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/regionscountriesocts_fr.cfm.*

[6] Fostul art. 288 alin. (2) TCE: „În materie de răspundere extracontractuală, Uniunea este obligată să repare, în conformitate cu *principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre*, prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiunilor lor." (s.n.)

[7] T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, 2nd edition, Oxford EC Law Library, 2006, p. 20-21.

Menționăm unele dintre aceste principii: principiul la recurs jurisdicțional împotriva oricărei decizii a unei autorități naționale care refuză acordarea unui drept prevăzut de tratate[1], dreptul la apărare[2], principiul securității juridice[3], principiul bunei-credințe[4], principiul egalității în fața reglementării[5], principiul retragerii actelor administrative[6].

Potrivit lui Takis Tridimas[7], cele două sisteme naționale de drept care au avut cea mai mare influență în formarea dreptului comunitar administrativ și, deci, și a principiilor generale de drept sunt cel francez și german, motivele fiind bineînțeles de natură istorică. Amintim, în continuare, câteva concluzii la care autorul a ajuns în studiul privind influența sistemelor de drept german, francez și englez în ceea ce privește principiile generale de drept ca izvoare de drept comunitar. Astfel, Tridimas remarcă[8] faptul că influența germană a fost prezentă în preluarea principiilor proporționalității, așteptării legitime și protecției drepturilor fundamentale. Sistemul francez a avut și el o influență majoră, tradiția dreptului public fiind cel mai puternic în Europa, iar dreptul administrativ francez a reprezentat un model pentru celelalte state de pe continent. Exemple de astfel de influențe pentru dreptul UE sunt: acțiunea în anulare și organizarea Curții de Justiție, după modelul Consiliului de Stat. Spre deosebire de influența germană și franceză, sistemul englez nu a avut un impact deosebit asupra dreptului UE și în special asupra dezvoltării principiilor de drept. Acest fapt se explică prin intrarea relativ târzie a Marii Britanii și Irlandei în Comunitățile Europene (1973) și deci absența sa în perioada de formare a dreptului comunitar. Trebuie însă remarcată influența majoră cu privire la garanțiile procedurale pe care a avut-o în jurisprudența Curții de la Luxemburg. Concluziile pe care le evidențiază Takis Tridimas în urma cercetării realizate sunt în sensul că niciun sistem de drept nu poate revendica o influență

---

[1] Hotărârea CJCE,15 mai 1986, *Johnston c. The Chief Constable of the Royal Ulster Constanbulary*, 222/84.

[2] Hotărârea CJCE, 27 ianuarie 1987, *Belgia c. Comisiei*, 45/85.

[3] Hotărârea CJCE, 16 iunie 1993, *Franța c. Comisiei*, C-325/91.

[4] Hotărârea CJCE, 22 martie 1961, *SNUPAT c. Înaltei Autorități CECA*, 42/59.

[5] Hotărârea CJCE, 12 noiembrie 1969, *Stauder c. Ville d'Ulm*, 29/69.

[6] Hotărârea CJCE, 12 iulie 1957, *Algera c. Adunarea comună CECA*, 7/56, 3-7/57.

[7] T. Tridimas, *op. cit.*, p. 24.

[8] *Ibidem*.

covârșitoare asupra dreptului UE. De asemenea, potrivit autorului menționat, influența are loc în ambele sensuri, sistemele de drept național fiind profund influențate de evoluțiile jurisprudențiale comunitare, ajungându-se astfel la un *jus communae* care se dezvoltă și evoluează în mod constant.

### *C. Principiile proprii dreptului UE*

Aceste principii au ca sursă însuși dreptul Uniunii Europene și sunt marcate de specificitatea acestuia. Putem enumera în această categorie[1]: principiul nediscriminării consacrat de Curte pentru toate domeniile dreptului comunitar, prin extrapolarea regulii nediscriminării prevăzute de art. 18 TFUE, principiul echilibrului instituțional pe care îl regăsim și în tratate, dar, potrivit Curții, regula din tratat este expresia principiului cu valoare generală, pe care îl consacră în jurisprudența sa[2], principiul libertății de circulație[3], principiul solidarității între statele membre[4], principiul preferinței comunitare în domeniul politicii agricole[5] etc.

### *D. Drepturile fundamentale*

A se vedea referirile relevante de mai sus privind drepturile fundamentale ca izvor al DUE în calitate de principii generale de drept care au ca sursa de inspirație tradițiile constituționale comune ale statelor membre.

## 3. Acordurile internaţionale – izvor al dreptului Uniunii Europene

După modificările introduse de Tratatul de la Lisabona, Tratatul privind Funcționarea UE are următoarea structură a *acțiunii externe* a Uniunii: Partea a Cincea – Acțiunea externă a Uniunii, cu următorul conținut: Titlul I – Dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii[6], Titlul II –

---

[1] Pentru detalii, a se vedea J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *op. cit.*, p. 236.

[2] Hotărârea CJCE, 13 iunie 1958, *Meroni c. Înaltei Autorități CECA*, 9/56.

[3] Hotărârea CJCE, 1 iulie 1969, *Comisia c. Italiei*, 24/68; Hotărârea CJCE, *Rutili c. Ministerul de Interne*, 36/75, *precitată*.

[4] Hotărârea CJCE, 7 februarie 1973, *Comisia c. Italiei*, 39/72.

[5] Hotărârea CJCE, 13 martie 1968, *Beus c. Hauptzollamt Munich*, 5/67.

[6] Titlu nou.

Politica comercială comună, Titlul III – Cooperarea cu țările terțe și ajutorul umanitar, Capitolul 1 – Cooperarea pentru dezvoltare, Capitolul 2 –Cooperarea economică, financiară și tehnică cu țările terțe, Capitolul 3 – Ajutorul umanitar, Titlul IV – Măsurile restrictive[1], Titlul V – Acordurile internaționale[2], Titlul VI – Relațiile Uniunii cu organizațiile internaționale și cu țările terțe și delegații ale Uniunii, Titlul VII – Clauza de solidaritate[3]. De asemenea, trebuie menționat și Titlul V al Tratatului privind UE – Dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii și dispoziții speciale privind Politica Externă și de Securitate Comună, care conține prevederi suplimentare, ce completează această materie.

Existența unei părți speciale consacrate ansamblului acțiunii externe a UE, cu excepția PESC, care este inclusă în Capitolul al V-lea din TUE, reprezintă o *inovație* adusă de Tratatul de la Lisabona, care ilustrează voința de consolidare a coerenței acțiunii exterioare a UE, punând toate mijloacele, mai ales cele economice, de care aceasta dispune în serviciul ambițiilor sale politice și de voința sa de afirmare pe scena internațională. Fuzionarea Uniunii și a Comunității Europene în cadrul unei personalități juridice unice[4] și crearea unui înalt reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate ar trebui să asigure o coerență sporită a politicilor externe[5] și a aspectelor externe ale politicilor interne[6].

Făcând un *rezumat* a noutăților introduse de Tratatul de la Lisabona în materia acțiunii externe a Uniunii, putem preciza *trei* idei principale[7]: stabilirea unui reprezentant extern unic al UE; progresul realizat în sensul creșterii influenței internaționale a UE, mai ales prin obținerea personalității juridice de către UE[8], putând astfel încheia acorduri internaționale în nume propriu și crearea unei politici europene de apărare.

---

[1] Înlocuiește fostul art. 301 TCE.

[2] Include fostul art. 24 TUE.

[3] Titlu nou.

[4] Art. 47 TUE.

[5] Politica comercială, de cooperare cu țările terțe, ajutor umanitar, PESC.

[6] Art. 21 TUE. F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *op. cit.*, p. 303.

[7] Fondation Robert Schuman, *The Lisbon Treaty 10 easy-to-read fact sheets,* decembrie 2007 (actualizate în decembrie 2009), *http://www.robert-schuman.eu/do/divers/lisbonne/en/10fiches.pdf*, pp. 22-23.

[8] Art. 47 TUE.

„Tratatul de la Lisabona *simplifică*, în mod considerabil, procedura negocierii și încheierii acordurilor internaționale, personalitatea juridică unică a UE permițând eliminarea procedurilor duble (diferite pe piloni). În același timp, are loc (măcar într-o anumită măsură) o clarificare[1] a competențelor externe ale UE, reluându-se, în esență, jurisprudența CJ (n.n.), precum și o consolidare a rolului Parlamentului European."[2]

Înainte de Lisabona[3], potrivit autorilor F.-X. Priollaud și D. Siritzky (a căror opinie o redăm în continuare), Comunitatea nu dispunea de o competență externă explicită decât în anumite cazuri: politica monetară, politica comercială comună (PCC), cercetare, mediu, cooperare pentru dezvoltare, cooperare economică și financiară cu statele terțe, asocierea cu unul sau mai multe state sau organizații internaționale. „Fostul art. 300 TCE limita încheierea de acorduri internaționale de către Comunitatea Europeană la cazurile în care dispozițiile tratat prevedeau încheierea de acorduri și părea că exclude eventuale competențe externe implicite. Cu toate acestea, Curtea de Justiție a consacrat existența competențelor externe implicite ale CE în hotărârea *AETR*[4], în care se afirmă principiul *paralelismului* între competențele externe și cele interne, conform căruia «de fiecare dată când, pentru punerea în aplicare a unei politici comune prevăzute de tratat, Comunitatea a adoptat dispoziții care stabilesc, indiferent de formă, reguli comune, statele membre nu mai sunt îndreptățite, individual sau colectiv, să contracteze cu state terțe obligații care să modifice aceste reguli». În consecință, Comunitatea era cea care devenea competentă în acest caz, în scopul asigurării coerenței între regulile interne și externe. Ulterior, Curtea a mers mai departe, constatând că CE este competentă atunci când încheierea unui acord este necesară pentru realizarea unuia dintre obiectivele Comunității, fără a subordona această competență existenței unei reglementări comunitare interne[5]. În Avizul

---

[1] Autori precum Robert Schütze demonstrează, însă, *lipsa* de claritate adusă la Lisabona (a se vedea analiza competențelor în cadrul Capitolului II al prezentei lucrări).

[2] F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *op. cit.*, p. 303.

[3] *Ibidem*, pp. 315-316.

[4] „AETR" (Acordul european privind transporturile rutiere), *Comisia c. Consiliului*, 22/70, 1971.

[5] Hotărârea *Kramer*, 3/76, 4/76 & 6/76, 1977; Avizul nr. 1/76, *Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, 26.04.1977.

nr. 1/94 adoptat cu ocazia încheierii Acordului de la Marrackech de constituire a OMC, Curtea a părut că restrânge câmpul competenței implicite a Comunității, excluzând un paralelism automat al competențelor, fără însă a pune totuși în discuție principiul."

În ceea ce privește *modificările aduse de Tratatul de la Lisabona*[1], acesta preia jurisprudența Curții în art. 216 TFUE (articol nou). Astfel, potrivit acestui articol, „Uniunea poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, în cazul în care se prevede astfel în tratate[2] sau în cazul în care încheierea unui acord fie este necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate[3], fie este prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii, fie poate influența normele comune ori poate modifica domeniul de aplicare a acestora[4]."[5]

De asemenea, acordurile încheiate de Uniune sunt *obligatorii* pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre. Art. 217 TFUE[6] permite Uniunii să încheie acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, pentru a crea o asociere caracterizată de drepturi și obligații reciproce, de acțiuni comune și proceduri speciale.

Astfel, din punctul de vedere al *tipurilor* de acorduri pe care Comunitățile Europene[7]/Uniunea Europeană[8] le pot încheia, le menționăm pe cele mai importante[9]:

– Acorduri încheiate de CE sau CEEA ori de actuala UE cu state terțe/organizații terțe/grupuri regionale, în numele statelor membre în domenii ce țin de competența exclusivă;

---

[1] F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *op. cit.*, pp. 316-318.

[2] Competența explicită.

[3] Jurisprudența *Kramer*.

[4] Jurisprudența *AETR*.

[5] F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *op. cit.*, p. 316.

[6] Fostul art. 310 TCE.

[7] Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, potrivit art. 300 TCE.

[8] Potrivit fostului art. 24 TUE și potrivit noilor prevederi ale Tratatului de la Lisabona.

[9] Sunt în principal trei categorii: cele încheiate de UE, cele încheiate de statele membre cu state sau organizații terțe și cele încheiate între statele membre, la care s-a adăugat în practică și categoria acordurilor mixte, încheiate de UE și statele sale membre, pe de o parte, cu state sau organizații terțe, pe de altă parte (de exemplu, Acordurile de la Yaoundé, Lomé sau Cotonou).

– Acorduri încheiate de CE sau CEEA ori de actuala UE împreună cu statele membre în domeniile aflate în competența partajată (acorduri mixte)[1];
– Acorduri încheiate de UE în domeniul PESC[2];
– Acorduri (mixte) încheiate de UE în domeniul SLSJ[3].

Tratatul de la Lisabona realizează o codificare a jurisprudenței Curții și cu ocazia stabilirii faptului dacă competența externă a UE este exclusivă sau partajată[4] cu statele membre[5]. Astfel, art. 3 alin. (2) TUE precizează că UE dispune de o competență exclusivă pentru încheierea unui acord atunci când aceasta este prevăzută de un act legislativ al UE sau este necesară pentru a-i permite să exercite o competență internă[6] sau în măsura în care este susceptibilă să modifice reguli comune sau domeniul lor de aplicare[7]. Toate acordurile în materie de PCC și pentru conservarea resurselor biologice marine în cadrul politicii comune a pescuitului (PCP) aparțin tot competenței exclusive a UE. Acordurile în domeniul cooperării pentru dezvoltare, cercetare, dezvoltare tehnologică și mediu aparțin însă competenței partajate[8]. În același timp, potrivit autorilor menționați, Declarația nr. 36 cu privire la art. 218 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene referitor la negocierea și încheierea de către statele membre a unor acorduri internaționale privind spațiul de libertate, securitate și justiție „confirmă faptul că statele membre au dreptul de a negocia și de a încheia acorduri cu state terțe sau cu organizații internaționale în domeniile aflate sub incidența Părții a Treia (Politicile și acțiunile interne ale Uniunii), titlul V (Spațiul de libertate, securitate și justiție), capitolele 3

[1] De exemplu, acorduri de asociere/europene de asociere/pacte de asociere și stabilitate, Acordul de la Cotonou cu statele ACP, Acordul SEE.
[2] Fostul art. 24 TUE.
[3] Fostul art. 24 TUE.
[4] Acorduri mixte.
[5] F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *op. cit.*, p. 316.
[6] Jurisprudența *AETR*.
[7] Jurisprudența *AETR* și *Open Skies* – acorduri de trafic aerian încheiate de 7 state membre cu SUA (5 noiembrie 2002, *Comisia/Danemarca*, C-467/98, *Comisia/Suedia*, C-468/98, *Comisia/Finlanda*, C-469/98, *Comisia/Belgia*, C-471/98, *Comisia/Luxemburg*, C-472/98, *Comisia/Austria*, C-475/98, *Comisia/Germania*, C-477/98).
[8] Art. 4 TUE.

(Cooperare judiciară în materie civilă), 4 (Cooperare judiciară în materie penală) și 5 (Cooperare polițienească), în măsura în care aceste acorduri sunt conforme dreptului Uniunii".

*Domeniile* în care se pot încheia acorduri internaționale în cadrul UE sunt foarte numeroase, acestea fiind enumerate într-un repertoriu[1] care cuprinde câteva zeci de materii.

Acordurile încheiate de fosta CE, de CEEA sau de noua UE trebuie să fie conforme cu tratatele. Astfel, deși dispoziții exprese privind *ierarhia* nu sunt prezente, găsim sugestii în acest sens în art. 351 TFUE[2] și art. 106 TCEEA, care prevăd revenirea la angajamentele anterioare în caz de incompatibilitate, dar și în art. 281 TFUE[3], în care este indicată procedura de urmat pentru încheierea de noi acorduri. În hotărârea sa din anul 1974, *Haegeman c. Statului belgian*[4], Curtea precizează că „dispozițiile acordului sunt parte integrantă, din momentul intrării sale în vigoare, din ordinea juridică comunitară". Potrivit art. 218 TFUE[5] alin. (11), un stat membru, Parlamentul European, Consiliul sau Comisia poate obține avizul Curții de Justiție cu privire la compatibilitatea unui acord preconizat cu dispozițiile tratatelor. În cazul unui aviz negativ al Curții, acordul respectiv poate intra în vigoare numai după modificarea acestuia sau revizuirea tratatelor. „Acest control preventiv joacă rolul asemănător controlului de constituționalitate din dreptul intern[6] și are drept consecință modificarea acordului în sensului compatibilizării cu tratatele. Dacă acordurile se află pe o treaptă inferioară a ierarhiei actelor normative, ele sunt însă superioare dreptului derivat, iar dacă un act derivat le este contrar, va fi anulat sau modificat în consecință.[7]"

„Un aspect important desprins din jurisprudența Curții este acela că, astfel cum precizează hotărârea *S.Z. Sevince c. Staatssecretaris van*

[1] *http://eur-lex.europa.eu/RECH_accord.do?ihmlang=fr&mode=rep.*
[2] Fostul art. 307 TCE.
[3] Fostul art. 300 TCE.
[4] Cauza nr. 181/73.
[5] Fostul art. 300 TCE.
[6] J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *op. cit.*, p. 225.
[7] *International Fruit*, 21-24/72.

*Justitie*[1], deciziile unui organ de gestiune creat printr-un acord al UE poate fi sursă de drept al UE.[2]"

Trebuie menționat că aceste reguli referitoare la acordurile încheiate de UE se aplică și celor mixte[3], care sunt încheiate, împreună, de UE și statele sale membre cu terți[4].

Precizăm faptul că acordurile încheiate de statele membre înainte de 1 ianuarie 1958 sau înainte de aderare trebuie să fie modificate sau abrogate parțial ori total, în măsura în care aduc atingere dreptului UE (de exemplu, în domenii precum: agricultură, pescuit, comerț, investiții, transport, cooperare economică). Potrivit art. 351 TFUE[5], dispozițiile tratatelor nu aduc atingere drepturilor și obligațiilor care rezultă din convențiile încheiate până la 1 ianuarie 1958 sau, pentru statele membre aderente, înainte de data aderării acestora, între unul sau mai multe state membre, pe de o parte, și unul sau mai multe state terțe, pe de altă parte. În măsura în care aceste convenții nu sunt compatibile cu tratatele, statul sau statele membre în cauză recurg la toate mijloacele corespunzătoare pentru a elimina incompatibilitățile constatate. La nevoie, statele membre își acordă reciproc sprijin în vederea atingerii acestui scop și adoptă, dacă este cazul, o poziție comună. În aplicarea convențiilor menționate la primul paragraf, statele membre iau în considerare faptul că avantajele consimțite prin tratate de fiecare dintre statele membre fac parte integrantă din instituirea Uniunii și, din această cauză, sunt inseparabil legate de crearea instituțiilor comune, de atribuirea de competențe în favoarea acestora și de acordarea aceloraşi avantaje de către toate celelalte state membre.

În ceea ce privește acordurile încheiate între statele membre, în contextul unei uniuni regionale, art. 350 TFUE[6] prevede că dispozițiile tratatelor nu împiedică existența și realizarea uniunilor regionale între Belgia și Luxemburg, ca și între Belgia, Luxemburg și Țările de Jos, în măsura în care obiectivele acestor uniuni regionale nu sunt atinse prin

---

[1] Hotărârea *S. Z. Sevince c. Staatssecretaris van Justitie,* C-192/89.

[2] J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *op. cit.*, p. 225.

[3] *Demirel*, 12/86.

[4] De exemplu, Acordul european de asociere încheiat cu România în 1993 (ratificat prin Legea nr. 20/1993).

[5] Fostul art. 307 TCE.

[6] Fostul art. 306 TCE.

aplicarea tratatelor. Cu toate acestea, dreptul primar prevalează asupra acestor acorduri anterioare, potrivit jurisprudenței Curții[1]. Mai precizăm că jurisprudența CJUE permite ca uniunea regională să deroge de la tratate, dar numai în măsura în care aceasta este mai avansată decât UE în ceea ce privește realizarea pieței comune[2].

Cu privire la *procedura* încheierii acordurilor, până la Lisabona existau trei proceduri, în prezent simplificându-se considerabil, ca efect al dispariției împărțirii pe piloni; de aici, câteva modificări importante, mai ales în domeniul PESC și CPJMP.

Astfel, procedura negocierii și încheierii acordurilor între UE și țări terțe sau organizații internaționale este descrisă de art. 218 TFUE[3], fără a aduce atingere dispozițiilor speciale ale art. 207 TFUE[4] (PCC).

---

[1] *Matteuci c. Comunitatea franceză a Belgiei și alții*, 235/87.

[2] *Pakvries c. Minister Van Landbouw en Visserij*, 105/83.

[3] Fostul art. 300 TCE.

[4] Art. 207 TFUE (fostul art. 133 TCE): „Politica comercială comună se întemeiază pe principii uniforme, în special în ceea ce privește modificările tarifare, încheierea de acorduri tarifare și comerciale privind schimburile de mărfuri și servicii și aspectele comerciale ale proprietății intelectuale, investițiile străine directe, uniformizarea măsurilor de liberalizare, politica exporturilor, precum și măsurile de protecție comercială, printre care și cele care se adoptă în caz de dumping și de subvenții. Politica comercială comună se desfășoară în cadrul principiilor și al obiectivelor acțiunii externe a Uniunii. Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsurile care definesc cadrul în care este pusă în aplicare politica comercială comună. În cazul în care trebuie negociate și încheiate acorduri cu una sau mai multe țări terțe ori organizații internaționale, se aplică articolul 218, sub rezerva dispozițiilor speciale ale prezentului articol. Comisia prezintă recomandări Consiliului, care o autorizează să deschidă negocierile necesare. Consiliului și Comisiei le revine răspunderea să asigure compatibilitatea acordurilor negociate cu politicile și normele interne ale Uniunii.

Aceste negocieri sunt desfășurate de Comisie, în consultare cu un comitet special desemnat de Consiliu pentru a o asista în această misiune și cu respectarea directivelor pe care Consiliul i le-ar putea adresa. Comisia raportează periodic comitetului special și Parlamentului European cu privire la stadiul negocierilor. Pentru negocierea și încheierea acordurilor prevăzute la alineatul (3), Consiliul hotărăște cu majoritate calificată. Pentru negocierea și încheierea unui acord în domeniul comerțului cu servicii și al aspectelor comerciale ale proprietății intelectuale, precum și în cel al investițiilor străine directe, Consiliul hotărăște în unanimitate în cazul în care acest acord cuprinde dispoziții pentru care este necesară unanimitatea pentru adoptarea de norme interne. Consiliul hotărăște, de

Astfel, „rolul esențial al Consiliului este păstrat, pentru că este cel care autorizează începerea negocierilor, adoptă directivele de negociere, autorizează semnarea și încheie acordurile. Comisia sau Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, în cazul în care acordul în cauză privește exclusiv sau în principal politica externă și de securitate comună, prezintă recomandări Consiliului care adoptă o decizie de autorizare a începerii negocierilor și desemnează, în funcție de domeniul acordului în cauză, negociatorul sau șeful echipei de negociatori a Uniunii. Observăm că nu există dispoziții cu privire la negociator sau la șeful echipei de negociere, tocmai pentru a lăsa o anumită marjă de manevră Consiliului[1]."

Consiliul poate adresa directive negociatorului și poate desemna un comitet special, negocierile trebuind să fie conduse în consultare cu acest comitet. Consiliul, la propunerea negociatorului, adoptă o decizie care autorizează semnarea acordului și, după caz, de aplicare a sa cu titlu provizoriu înainte de intrarea în vigoare. Consiliul, la propunerea negociatorului, adoptă o decizie privind încheierea acordului. Cu excepția cazului în care acordul se referă exclusiv la politica externă și de securitate comună, Consiliul adoptă decizia privind încheierea acordului:

(a) după aprobarea Parlamentului European în următoarele cazuri:

i) acorduri de asociere;

ii) acord privind aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale;

iii) acorduri de instituire a unui cadru instituțional specific prin organizarea procedurilor de cooperare;

---

asemenea în unanimitate, negocierea și încheierea de acorduri: (a) în domeniul comerțului cu servicii culturale și audiovizuale, în cazul în care aceste acorduri riscă să aducă atingere diversității culturale și lingvistice a Uniunii; (b) în domeniul comerțului cu servicii sociale, de educație și de sănătate, în situația în care aceste acorduri pot să perturbe în mod grav organizarea acestor servicii la nivel național și să aducă atingere răspunderii statelor membre pentru prestarea acestor servicii. Negocierea și încheierea de acorduri internaționale în domeniul transporturilor sunt reglementate în partea a treia titlul VI și la art. 218. Exercitarea competențelor atribuite prin prezentul articol în domeniul politicii comerciale comune nu aduce atingere delimitării competențelor între Uniune și statele membre și nu implică armonizarea dispozițiilor actelor cu putere de lege și ale normelor administrative ale statelor membre în măsura în care tratatele exclud o astfel de armonizare."

[1] F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *op. cit.*, p. 317.

iv) acorduri care au implicații bugetare importante pentru Uniune;
v) acorduri în domeniile în care se aplică procedura legislativă ordinară sau procedura legislativă specială în cazul în care este necesară aprobarea Parlamentului European.

În caz de urgență, Parlamentul European și Consiliul pot conveni un termen pentru aprobare;

(b) după consultarea Parlamentului European, în celelalte cazuri. Parlamentul European emite avizul într-un termen pe care Consiliul îl poate stabili în funcție de urgența problemei. În absența unui aviz emis în acest termen, Consiliul poate decide.

Remarcăm faptul că se menține paralelismul regulilor de vot interne și externe. Consiliul statuează, de principiu, cu majoritate calificată pe toată durata procedurii, cu excepția situației în care acordul este într-un domeniu pentru care este cerută unanimitatea pentru adoptarea unui act al UE. Unanimitatea este menținută și pentru acordurile de asociere și pentru cele de cooperare economică, financiară și tehnică cu statele candidate la aderare [1].

Prin derogare de la dispozițiile alin. (5), (6) și (9) ale art. 218 TFUE, la încheierea unui acord, Consiliul poate împuternici negociatorul să aprobe, în numele Uniunii, modificarea acordului, în cazul în care acesta prevede că aceste modificări trebuie adoptate conform unei proceduri simplificate sau de către un organism creat[2] prin respectivul acord. Consiliul poate însoți această împuternicire de condiții speciale.

Pe parcursul întregii proceduri, Consiliul hotărăște cu majoritate calificată. Cu toate acestea, Consiliul hotărăște în unanimitate în cazul în care acordul se referă la un domeniu pentru care este necesară unanimitatea în vederea adoptării unui act al Uniunii, precum și în cazul acordurilor de asociere și al acordurilor prevăzute la art. 212 TFUE[3] cu statele

[1] *Ibidem.*

[2] *http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_ro.htm.*

[3] Art. 212 TFUE (ex-articolul 181 A TCE): „Fără a aduce atingere celorlalte dispoziții ale tratatelor, în special articolelor 208-211, Uniunea desfășoară acțiuni de cooperare economică, financiară și tehnică, inclusiv de asistență, în special în domeniul financiar, cu țări terțe, altele decât țările în curs de dezvoltare. Aceste acțiuni sunt în concordanță cu politica de dezvoltare a Uniunii și se desfășoară cu respectarea principiilor și a obiectivelor

candidate la aderare. Consiliul hotărăște, de asemenea, în unanimitate în ceea ce privește acordul privind aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale; decizia privind încheierea acestui acord intră în vigoare după aprobarea sa de către statele membre, în conformitate cu normele lor constituționale.

Consiliul, la propunerea Comisiei sau a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, adoptă o decizie privind suspendarea[1] aplicării unui acord și de stabilire a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord, în cazul în care acest organism trebuie să adopte acte cu efecte juridice, cu excepția actelor care modifică sau completează cadrul instituțional al acordului.

În ceea ce privește acordurile în materie monetară[2] și în materie comercială[3], acestea se încheie, ca și până la Lisabona, conform unei proceduri speciale.

O ultimă prevedere a capitolului referitor la acordurile internaționale dispune că *Parlamentul European* este informat de îndată și pe deplin pe parcursul tuturor etapelor procedurii. Remarcăm, prin urmare, extinderea listei acordurilor supuse aprobării sale și, în consecință, consolidarea considerabilă a rolului său. Astfel, inițial, avizul conform al PE era cerut pentru patru tipuri de acorduri: de asociere, cele care creează un cadru instituțional specific pentru organizarea unor proceduri de cooperare, cele cu implicații bugetare notabile, cele care implică modificarea unui act adoptat potrivit procedurii codeciziei. Art. 49 TUE adaugă la această

---

acțiunii sale externe. Acțiunile Uniunii și ale statelor membre se completează și se susțin reciproc. Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc măsurile necesare pentru punerea în aplicare a alin. (1). În cadrul competențelor lor respective, Uniunea și statele membre cooperează cu țările terțe și cu organizațiile internaționale competente. Modalitățile de cooperare ale Uniunii pot face obiectul unor acorduri între aceasta și părțile terțe interesate. Primul paragraf nu aduce atingere competenței statelor membre de a negocia în cadrul organismelor internaționale și de a încheia acorduri internaționale".

[1] Prevedere introdusă de Tratatul de la Amsterdam și păstrată și la Lisabona.

[2] Art. 219 alin. (1) și (3) TFUE.

[3] Art. 207 TFUE.

A se vedea: O.M. Salomia, *Instrumente juridice de protecție a drepturilor fundamentale la nivelul Uniunii Europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2019, pp. 161-177.

listă acordurile de aderare. Celelalte acorduri fac doar obiectul avizului consultativ, cu excepția acordurilor comerciale, în legătură cu care PE nu are niciun rol.

„Tratatul de la Lisabona *extinde* aplicabilitatea *avizului conform* la toate acordurile în domenii cărora li se aplică procedura legislativă ordinară sau specială, atunci când aprobarea PE este cerută. Acest criteriu îl înlocuiește pe cel, mai restrictiv, privitor la acordurile care implicau modificarea unui act adoptat conform procedurii codeciziei. Acordul cu privire la aderarea UE la CEDO va fi și el supus unei proceduri de aprobare parlamentară. De asemenea, Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsurile care definesc cadrul în care este pusă în aplicare politica comercială comună[1]. În plus, Comisia raportează periodic unui comitet special și Parlamentului European cu privire la stadiul negocierilor [art. 207 alin. (3) ultima teză TFUE]. În concluzie, putem afirma că, după Lisabona, puterea Parlamentului European este comparabilă cu cea a unui parlament național[2]."

„Dacă prin Tratatul de Reformă, rolul Parlamentului European în încheierea acordurilor a fost consolidat, în ceea ce privește rolul *parlamentelor naționale* în domeniul PESC și CPJMP a fost diminuat. Astfel, a fost eliminat fostul art. 24 alin. (5) TUE[3], care prevedea o rezervă ce permitea unui stat membru să nu fie legat de un acord, pentru a respecta dispozițiile constituției naționale; rezerva permitea statului membru în discuție să procedeze la ratificarea de către parlament a acordului în discuție, mecanism pe care în practică îl folosesc multe state membre, atunci când este vorba despre un acord important, încheiat pe baza art. 24 TUE. Prin eliminarea acestei dispoziții, a dispărut, astfel, posibilitatea de a consulta parlamentele naționale."[4]

---

[1] Art. 207 alin. (2) TFUE.

[2] F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *op. cit.*, p. 317.

[3] „Niciun acord nu obligă un stat membru al cărui reprezentant în Consiliu declară că statul membru respectiv este obligat să se conformeze propriilor norme constituționale; cu toate acestea, ceilalți membri ai Consiliului pot conveni că acordul se aplică cu titlu provizoriu.".

[4] F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *op. cit.*, p. 318.

## 4. Dreptul derivat

### *A. Noutăţile aduse de Tratatul de la Lisabona – prezentare generală*

Tratatul de la Lisabona a încercat să îndeplinească misiunea stabilită prin Declaraţia de la Laeken din 15 decembrie 2001, şi anume simplificarea instrumentelor Uniunii şi crearea premiselor pentru progrese în sensul democraţiei, transparenţei şi eficienţei[1]. Din punctul de vedere al simplificării instrumentelor dreptului derivat, la Lisabona au fost aduse următoarele modificări importante: abrogarea actelor folosite pentru foştii piloni II şi III, pe de o parte, şi operarea distincţiei între acte legislative şi nelegislative, pe de altă parte.

Astfel, în ceea ce priveşte dreptul derivat, relaţia ierarhică în raport cu tratatele a devenit mult mai clară, actele instituţionale fiind în mod expres supuse tratatului prin art. 13 TUE[2]. Ierarhia normelor dreptului UE este vegheată şi de Curtea de Justiţie a UE, potrivit art. 19 TUE[3],

[1] Simplificarea instrumentelor UE (Declaraţia de la Laeken, 15.12.2001): „Problema de a şti cine ce face nu este singurul aspect important; este la fel de important să se determine modul în care UE acţionează şi ce instrumente foloseşte. Amendamentele succesive la Tratate au condus la o proliferare a instrumentelor. Şi directivele au evoluat treptat transformându-se în acte din ce în ce mai detaliate. Prin urmare, este esenţial să ne întrebăm dacă diferitele instrumente ale Uniunii nu ar trebui să fie mai bine definite şi nu ar trebui să reducă numărul acestora. Cu alte cuvinte, ar trebui să fie introdusă o distincţie între măsurile legislative şi executive? Ar trebui să se reducă numărul de instrumente legislative: norme direct aplicabile, legislaţie-cadru şi instrumente fără caracter obligatoriu (avize, recomandări, coordonare deschisă)? Este de dorit sau nu să se recurgă mai frecvent la legislaţia-cadru, care permite o mai mare flexibilitate pentru statele membre pentru realizarea obiectivelor politice? Pentru ce tipuri de competenţe coordonarea deschisă şi recunoaşterea reciprocă sunt cele mai adecvate instrumente? Principiul proporţionalităţii rămâne el principiu de bază?".

[2] Art. 13 alin. (2) TUE (fostul art. 7 TCE): „Fiecare instituţie acţionează în limitele atribuţiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condiţiile şi scopurile prevăzute de acestea. Instituţiile cooperează unele cu altele în mod loial".

[3] Art. 19 alin. (3) TUE (fostul art. 220 TCE): „Curtea de Justiţie a Uniunii Europene hotărăşte în conformitate cu tratatele: (a) cu privire la acţiunile introduse de un stat membru, de o instituţie ori de persoane fizice sau juridice; (b) cu titlu preliminar, la solicitarea instanţelor judecătoreşti naţionale, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau la validitatea actelor adoptate de instituţii; (c) în celelalte cazuri prevăzute în tratate".

acest control fiind detaliat în art. 263 TFUE[1]. Sancțiunea poate fi aceea de a anula actul neconform, potrivit art. 264 TFUE[2].

Cu privire la ierarhia actelor (legislative și nelegislative) care alcătuiesc dreptul derivat, ale cărei reguli sunt stabilite pentru prima dată de Tratatul de la Lisabona[3], vom face o analiză detaliată. De asemenea, vom face precizări și cu privire la distincția operată de jurisprudență între dreptul derivat secundar și cel terțiar[4] – regulamentele/directivele de bază și regulamentele/directivele de execuție, acestea din urmă trebuind să fie conforme cu primele[5].

Articolul care prevede nomenclatura actelor adoptate de instituțiile UE, acte care formează *dreptul derivat*[6] *al UE*, este art. 288 TFUE[7]. Acesta precizează faptul că, pentru exercitarea **competențelor** Uniunii, **instituțiile** adoptă: regulamente, directive, decizii, recomandări și avize. În continuare sunt prezentate caracteristicile fiecărui act în parte, după cum urmează:

– regulamentul are aplicabilitate generală; este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru;

– directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele;

---

[1] Art. 263 TFUE (fostul art. 230 TCE): „Curtea de Justiție a Uniunii Europene controlează legalitatea actelor legislative, a actelor Consiliului, ale Comisiei și ale Băncii Centrale Europene, altele decât recomandările și avizele, și a actelor Parlamentului European și ale Consiliului European menite să producă efecte juridice față de terți. Aceasta controlează, de asemenea, legalitatea actelor organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii destinate să producă efecte juridice față de terți.".

[2] Art. 264 TFUE (fostul art. 231 TCE): „În cazul în care acțiunea este întemeiată, Curtea de Justiție a Uniunii Europene declară actul contestat nul și neavenit. Cu toate acestea, Curtea indică, în cazul în care consideră că este necesar, care sunt efectele actului anulat, care trebuie considerate ca fiind irevocabile.".

[3] Tratatul de la Lisabona preia această idee prezentă în Tratatul instituind o Constituție pentru Europa, pe care-l înlocuiește.

[4] Hotărârea CJCE, 10 martie 1970, *Deutsche Tradax GmbH c. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 38/70.

[5] Dacă nu există un astfel de raport între acte – de bază și de execuție – vor fi folosite principiile generale *lex specialis* și *lex posterior*.

[6] Derivate din cel primar, adică din tratate (numite și drept originar).

[7] Fostul art. 249 TCE, la care se adaugă art. 161 Euratom.

– decizia este obligatorie în toate elementele sale, **iar în cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceştia**;
– ecomandările şi avizele nu sunt obligatorii.

Unele diferenţe, uşor de observat în tabelul de mai jos, nu sunt semnificative, noile formulări fiind mai clare şi mai simple, altele însă reflectă anumite noutăţi pe fond. Remarcăm astfel faptul că instituţiile UE nu mai sunt limitate la cele trei precizate în art. 249 TCE, ceea ce reflectă modificările aduse de Tratatul de la Lisabona în ceea ce priveşte cadrul instituţional, reglementat de art. 13 TUE[1], prin consacrarea ca instituţii a două noi organisme: Consiliul European şi Banca Centrală Europeană. Acestea, alături de cele deja existente – Parlamentul European; Consiliul; Comisia Europeană (denumită „Comisia"); Curtea de Justiţie a Uniunii Europene[2]; Curtea de Conturi – pot adopta în activitatea lor actele derivate obligatorii sau facultative enumerate de art. 288 TFUE.

| Fostul articol 249 TCE | Actualul articol 288 TFUE |
|---|---|
| Pentru îndeplinirea **misiunii lor şi în condiţiile prevăzute de prezentul tratat, Parlamentul European împreună cu Consiliul, Consiliul şi Comisia adoptă** regulamente şi directive, **iau** decizii **şi formulează** recomandări sau avize. | Pentru exercitarea **competenţelor** Uniunii, **instituţiile** adoptă: regulamente, directive, decizii, recomandări şi avize. |
| Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu | Regulamentul are aplicabilitate generală; este obligatoriu în |

[1] Art. 13 TUE: „Uniunea dispune de un cadru instituţional care vizează promovarea valorilor sale, urmărirea obiectivelor sale, susţinerea intereselor sale, ale cetăţenilor săi şi ale statelor membre, precum şi asigurarea coerenţei, a eficacităţii şi a continuităţii politicilor şi a acţiunilor sale. Instituţiile Uniunii sunt: Parlamentul European; Consiliul European; Consiliul; Comisia Europeană (denumită în continuare „Comisia"); Curtea de Justiţie a Uniunii Europene; Banca Centrală Europeană; Curtea de Conturi. Parlamentul European, Consiliul şi Comisia sunt asistate de un Comitet Economic şi Social şi de un Comitet al Regiunilor, care exercită funcţii consultative."

[2] Denumire generică pentru cele trei instituţii jurisdicţionale: Curtea de Justiţie, Tribunalul şi Tribunalul Funcţiei Publice.

| | |
|---|---|
| în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru. | toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru. |
| Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele. | Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele. |
| **Decizia este obligatorie în toate elementele sale pentru destinatarii pe care îi indică.** | Decizia este obligatorie în toate elementele sale, **iar în cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia.** |
| Recomandările și avizele nu sunt obligatorii. | Recomandările și avizele nu sunt obligatorii. |

Remarcăm, de asemenea, faptul că, în noua formulare, nu mai este precizată alăturarea Parlamentului European și Consiliului în adoptarea acestor acte sau precizarea Consiliului ca singură instituție emitentă a actului derivat. Aceasta deoarece, potrivit Tratatului de la Lisabona, *toate* actele derivate având caracter legislativ[1] sunt adoptate potrivit așa-numitei proceduri legislative ordinare[2], care reunește Parlamentul European și Consiliul[3] în acest scop și în condiții de *publicitate*[1].

---

[1] Măsurile legislative sunt obligatorii, generale și abstracte, aplicându-se situațiilor determinate obiectiv și producând efecte juridice pentru categoriile de persoane avute în vedere, în general și în abstract (a se vedea în acest sens hotărârea TPI, 3 februarie 2005, *Comafrica*, T-139/01).

[2] Detaliată de art. 294 TFUE.

[3] Art. 289 TFUE: „Procedura legislativă ordinară constă în adoptarea în comun de către Parlamentul European și Consiliu a unui regulament, a unei directive sau a unei decizii, la propunerea Comisiei. Această procedură este definită la art. 294. În cazurile specifice prevăzute în tratate, adoptarea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii de către Parlamentul European cu participarea Consiliului sau de către Consiliu cu participarea Parlamentului European constituie o procedură legislativă specială. Actele juridice adoptate prin procedură legislativă constituie acte legislative. În cazurile specifice prevăzute în tratate, actele legislative se pot adopta la inițiativa unui grup de state membre

O observație importantă este cea care privește *deciziile*. Pentru prima dată, acestea cuprind nu doar deciziile clasice[2] în sensul tradițional prevăzut de fostul art. 249 TCE, specifice pentru fostul pilon I, ci și deciziile adoptate în cadrul PESC, care însă își păstrează particularitățile.

Pe lângă actele legislative, Tratatul de la Lisabona reglementează, în art. 290 TFUE, actele fără caracter legislativ.

*Un act este legislativ sau nu, în principal în funcție de procedura de adoptare.* Un act legislativ poate fi adoptat prin procedura legislativă ordinară sau specială[3]. Procedura ordinară este de fapt procedura codeciziei, în formă amendată. Procedurile legislative speciale pot fi găsite în diferitele bazele legale din tratate și presupun, în general, implicarea Consiliului, care votează cu unanimitate, uneori după consultarea sau cu aprobarea Parlamentului European; unele proceduri legislative speciale pot fi transformate în procedura ordinară prin intermediul clauzelor-pasarelă.

Un act legislativ poate *delega* Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente *neesențiale* ale actului legislativ. Actele legislative definesc în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe. Elementele esențiale ale unui anumit domeniu sunt rezervate actului legislativ și nu pot face, prin urmare, obiectul delegării de competențe. Actele legislative stabilesc

---

sau a Parlamentului European, la recomandarea Băncii Centrale Europene sau la solicitarea Curții de Justiție sau a Băncii Europene de Investiții."

[1] Art. 16 alin. (8) TUE: Consiliul se întrunește în ședință *publică* atunci când deliberează și votează un proiect de act legislativ. În acest scop, fiecare sesiune a Consiliului este divizată în două părți, consacrate deliberărilor privind actele legislative ale Uniunii, respectiv activităților fără caracter legislativ. (s.n.).

Art. 15 TFUE (ex-articolul 255 TCE): „(1) În scopul promovării unei bune guvernări și asigurării participării societății civile, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul *transparenței*. (2) Parlamentul European se întrunește în ședințe *publice*, *de asemenea* și Consiliul în cazul în care dezbate și votează un proiect de act legislativ. (s.n.)

[2] Acestea (deciziile „clasice", și nu cele „speciale" din domeniul PESC, care au trăsături speciale) sunt concrete și specifice, potrivit hotărârii CJCE, 14 decembrie 1962, *Fruits et légumes,* 16/62.

[3] În titlul actelor delegate se introduce adjectivul „delegat" sau „delegată".

în mod expres condițiile de aplicare a delegării; aceste condiții pot fi următoarele:

(a) Parlamentul European sau Consiliul poate decide revocarea delegării;

(b) actul delegat poate intra în vigoare numai în cazul în care, în termenul stabilit prin actul legislativ, Parlamentul European sau Consiliul nu formulează obiecțiuni.

Actele nelegislative cuprind, așadar, instrumente care sunt adoptate prin proceduri nelegislative și pot fi împărțite în trei categorii[1]:

– cele adoptate direct în baza tratatelor în temeiul unei anumite baze legale;

– actele delegate în situațiile în care Comisia fost autorizată să completeze sau să amendeze un element „neesențial" al unui act legislativ;

– acte de implementare ale Comisiei sau Consiliului, care sunt necesare pentru aplicarea uniformă a dreptului Uniunii.

### *B. Prezentarea actelor derivate*

În continuare, vom realiza o scurtă prezentare a fiecărui act derivat[2]. Astfel, **regulamentul** este caracterizat prin aplicabilitate generală, el asemănându-se cu legea din dreptul intern, în sensul că se adresează unei categorii abstracte de destinatari; destinatare sunt întotdeauna *toate* statele membre. O a doua caracteristică este dată de obligativitatea *în*

[1] *The Lisbon Treaty,* Europa Institute, Leiden University, Law Faculty, The Netherlands, 19 martie 2008 (*http://media.leidenuniv.nl/legacy/lisbon-treaty-summaries.pdf*), p. 20.

[2] Precizăm că Tratatul de la Lisabona prevede o *perioadă de tranziție de 5 ani* de la intrarea sa în vigoare în care instrumentele existente în fostul TCE și TUE vor mai rămâne încă în vigoare. Astfel, de exemplu, conform art. 10 alin. (1)-(3) din Protocolul nr. 36, atribuțiile Curții de Justiție în ceea ce privește actele adoptate, în temeiul titlului VI din TUE, în domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală, anterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona (JO 2007, C 306, p. 1) și nemodificate de atunci, rămân totuși neschimbate o perioadă maximă de 5 ani de la data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona (1 decembrie 2009-1 decembrie 2014). În această perioadă, astfel de acte nu pot face, așadar, obiectul unei trimiteri preliminare decât din partea instanțelor statelor membre care au acceptat competența Curții, fiecare stat stabilind dacă posibilitatea de sesizare a Curții aparține tuturor instanțelor sale sau este rezervată celor care se pronunță în ultimă instanță.

*întregime* a regulamentului, adică atât cu privire la scopul de atins, cât și cu privire la formele, mijloacele folosite în acest sens. Așadar, regulamentul este un act de drept al UE *complet* din punct de vedere juridic (și este interzisă aplicarea sa incompletă sau selectivă), de aici decurgând ultima caracteristică a acestuia, și anume: directa aplicabilitate. Aceasta presupune faptul că nu este necesară adoptarea unor măsuri legislative naționale de aplicare a lui. Aplicabilitatea directă are drept consecință *efectul direct*, și anume posibilitatea resortisanților UE de a invoca dispozițiile dintr-un regulament în măsura în care îndeplinesc anumite condiții impuse de jurisprudența Curții: să fie clare, precise și necondiționate. Efectul direct înseamnă, deci, că dreptul UE creează în mod direct în favoarea, respectiv în sarcina destinatarilor, drepturi, respectiv obligații.

**Decizia** este *singurul act dintre cele cinci menționate la art. 288 TFUE a cărui definiție a fost modificată*, în sensul că instituțiile pot adopta decizii și fără precizarea destinatarului. Decizia se aseamănă în totalitate cu regulamentul cu singura diferență că este prin excelență un act european individual. Astfel, se adresează, de exemplu, fie tuturor statelor membre, dar anumitor tipuri de resortisanți din cadrul lor, fie anumitor state membre; în orice caz, decizia are într-un mod sau altul caracter individual, dorind să rezolve aspecte care nu sunt comune pentru toți posibilii destinatari din UE. Ca și regulamentul, decizia conține și are deci obligatorii atât scopul, cât și mijloacele de atingere a lui, având, ca și regulamentul, aplicabilitate directă în dreptul intern, iar dispozițiile sale – efect direct, în condițiile precizate de jurisprudență.

**Directiva**, spre deosebire de regulament și decizie, nu are aplicabilitate generală decât în cazuri excepționale și atunci precizează expres acest lucru; directiva are anumiți destinatari desemnați (numai statele membre, nu și resortisanți), în plus fiind incompletă din punct de vedere juridic, în sensul că ea cuprinde un singur element (care este și obligatoriu), și anume: scopul pe care statele membre trebuie să îl atingă; mijloacele, formele de atingere a obiectivului sunt lăsate la latitudinea acestora. S-a constatat practica instituțiilor UE în direcția elaborării unor directive din ce în ce mai detaliate, astfel încât marja de manevră a statelor este mult diminuată. Această practică a fost criticată în fața CJUE,

spunându-se că în acest mod directiva se transformă practic într-un regulament. Curtea a răspuns prin precizarea că nu este nimic rău în a adopta directive clare și precise, acest lucru nu reprezintă un pericol, deoarece există un element care va împiedica întotdeauna transformarea directivei într-un regulament, și anume: directiva, spre deosebire de regulament, va avea întotdeauna nevoie de măsuri interne de transpunere, lucru care nu este valabil pentru regulament – un act european *complet* din punct de vedere juridic. Autorul Bruno de Witte[1] comentează despre aspectul detalierii „excesive", spunând că ambiția de a „întoarce directiva înapoi la origini", când nu lăsa statelor membre o marjă discreționară destul de largă a fost abandonată de-a lungul timpului. Definiția directivei nu s-a schimbat la Lisabona, însă nici practica nu a înregistrat modificări și nu există indicii că s-ar putea schimba în viitor. În acest context, se întreabă autorul, nu ar fi fost logic să se elimine distincția dintre directive și regulamente și să fie înlocuite cu un singur instrument juridic? Autorul precizează că o astfel de fuziune a celor două tipuri de acte a fost propusă de Parlamentul European în proiectul de TUE, în anul 1984 (Proiectul *Spinelli*) și în cadrul Convenției privind viitorul Europei, prin documentul *Penelope*, elaborat de un grup de lucru din cadrul Comisiei. Astfel autonomia statelor membre nu ar fi scăzut, având în vedere că gradul de uniformizare ar fi fost stabilit de legiuitorul european de la caz la caz. Cu toate acestea, eliminarea directivei este considerată încă tabu, deoarece ar veni împotriva retoricii subsidiarității, marcă a Tratatului de la Lisabona.

Ar mai fi de precizat un aspect: statele sunt obligate să aleagă măsuri legislative *corespunzătoare*, care să fie capabile să facă directiva să „funcționeze" efectiv, cum spune Curtea în jurisprudența ei și aici ne referim la forța juridică a actului de transpunere a directivei, precum și la publicitatea de care beneficiază acesta, elemente care constituie exigențe în plus pentru alegerea formei actului de transpunere de către state, astfel încât punerea în aplicare să fie reală, nu formală.

Ultima caracteristică diferențiază din nou directiva de regulament și decizie. Astfel, directiva, neavând în conținutul său exprimat decât

[1] B. de Witte, *Legal instruments and law-making in the Lisbon Treaty*, 2008, publicat de Springer Vienna, vol. 11 al European Community Studies Association of Austria Publication Series, pe *http://www.springerlink.com/content/g075012l2u735u78/*, p. 105.

scopul de atins, nu are aplicabilitate directă în dreptul intern al statelor membre, deci trebuie însoțită de acte legislative naționale de transpunere. Această realitate, folosind raționamentul *per a contrario* în comparație cu regulamentul și decizia ar trebui să ducă la concluzia, corectă de altfel, că directiva nu are și nu ar trebui să aibă efect direct. În alte cuvinte, directiva nu ar putea fi invocată de resortisanți pentru simplul motiv că nu li se adresează lor, ci statelor membre, care prin legislativul sau executivul lor trebuie să adopte acte normative care să pună în aplicare efectiv directiva. Deci, resortisanții ar trebui să invoce actul național de transpunere, și nu directiva.

Totuși, trebuie menționat faptul că directiva are un efect direct circumstanțiat de anumite condiții. Astfel, în situația în care, în termenul precizat de directivă, statul membru nu adoptă măsuri de transpunere a sa ori dacă măsurile sunt inadecvate și, ca o condiție cumulativă, un resortisant este prejudiciat de una dintre cele două comportamente ale statului, resortisantul se poate prevala fie de aplicarea greșită, fie de neaplicarea în termen a directivei, fiind vorba, deci, despre un efect direct vertical ascendent permis directivei, în scopul protejării drepturilor resortisanților, cu condiția culpei statului[1].

În ceea ce privește **actele fostului pilon III (CPJM),** Tratatul de la Lisabona aduce modificări importante, în sensul „comunitarizării" acestui pilon, TFUE cuprinzând Titlul V, numit „Spațiul de libertate, securitate și justiție". Potrivit art. 68 TFUE, Consiliul European definește orientările strategice ale planificării legislative și operaționale în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție. În același timp, parlamentele naționale asigură, cu privire la propunerile și inițiativele legislative prezentate în cadrul capitolelor 4 (Cooperarea judiciară în materie penală) și 5 (Cooperarea polițienească), respectarea principiului subsidiarității, în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității[2].

[1] A se vedea *infra*, hotărârea CJCE, 19 noiembrie 1991, *Francovich,* 6/90 și 9/90 și secțiunea privind răspunderea extracontractuală a statelor membre.

[2] Art. 69 TFUE.

Trebuie precizat că Titlul V, menționat mai sus, nu aduce atingere exercitării responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne[1].

Din punctul de vedere al modului de adoptare a actelor în cadrul acestui Titlu, art. 76 prevede că actele menționate în capitolele 4 (Cooperarea judiciară în materie penală) și 5 (Cooperarea polițienească), precum și măsurile menționate la art. 74[2] care asigură o cooperare administrativă în domeniile menționate în aceste capitole, se adoptă:

(a) la propunerea Comisiei; sau

(b) la inițiativa unei pătrimi din statele membre.

Vechile prevederi referitoare la pozițiile comune, deciziile-cadru și deciziile introduse de tratatele de la Maastricht și Amsterdam sunt înlăturate, Titlului V aplicându-i-se dispozițiile art. 288 TFUE. Astfel, art. 82 TFUE[3] face referiri la directivă și la procedura legislativă ordinară, care, cu unele excepții, este extinsă și pentru acest fost pilon III:

„(1) Cooperarea judiciară în materie penală în cadrul Uniunii se întemeiază pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare și include apropierea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre în domeniile prevăzute la alin. (2) și la art. 83.

Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsurile privind:

(a) instituirea unor norme și proceduri care să asigure recunoașterea, în întreaga Uniune, a tuturor categoriilor de hotărâri judecătorești și decizii judiciare;

(b) prevenirea și soluționarea conflictelor de competență între statele membre;

(c) sprijinirea formării profesionale a magistraților și a personalului din justiție;

---

[1] Art. 72 TFUE [fostul art. 64 alin. (1) TCE și fostul art. 33 TUE].

[2] Art. 74 (fostul art. 66 TCE):

Consiliul adoptă măsuri în vederea asigurării cooperării administrative între serviciile competente ale statelor membre în domeniile menționate în prezentul titlu, precum și între serviciile respective și Comisie. Acesta hotărăște la propunerea Comisiei, sub rezerva art. 76 și după consultarea Parlamentului European.

[3] Fostul art. 31 TUE.

(d) facilitarea cooperării dintre autoritățile judiciare sau echivalente ale statelor membre în materie de urmărire penală și executare a deciziilor.

(2) În măsura în care este necesar pentru a facilita recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare, precum și cooperarea polițienească și judiciară în materie penală cu dimensiune transfrontalieră, Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin directive în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot stabili norme minime. Aceste norme minime iau în considerare diferențele existente între tradițiile juridice și sistemele de drept ale statelor membre.

Acestea se referă la:

(a) admisibilitatea reciprocă a probelor între statele membre;

(b) drepturile persoanelor în procedura penală;

(c) drepturile victimelor criminalității;

(d) alte elemente speciale ale procedurii penale pe care Consiliul le-a identificat în prealabil printr-o decizie; pentru adoptarea acestei decizii, Consiliul hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European.

Adoptarea normelor minime prevăzute la prezentul alineat nu împiedică statele membre să mențină sau să adopte un nivel mai ridicat de protecție a persoanelor.

(3) În cazul în care un membru al Consiliului consideră că un proiect de directivă prevăzut la alin. (2) ar aduce atingere aspectelor fundamentale ale sistemului său de justiție penală, acesta poate solicita sesizarea Consiliului European. În acest caz, procedura legislativă ordinară se suspendă. După dezbateri, în caz de consens, Consiliul European, în termen de patru luni de la suspendare, retrimite proiectul Consiliului, prin aceasta încetând suspendarea procedurii legislative ordinare.

În același termen, în cazul unui dezacord și în cazul în care cel puțin nouă state membre doresc instituirea unei forme de cooperare consolidată pe baza proiectului de directivă respectiv, acestea informează Parlamentul European, Consiliul și Comisia în consecință. În acest caz, autorizarea de a institui o formă de cooperare consolidată, prevăzută la art. 20 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană și la art. 329

alin. (1) din prezentul tratat se consideră acordată și se aplică dispozițiile privind formele de cooperare consolidată."

Referirea la procedura legislativă ordinară, astfel cum este definită de art. 289 TFUE sugerează faptul că nu pot fi folosite decât instrumentele prevăzute de art. 288 TFUE, adică regulamente[1], decizii[2], directive[3].

Alături de modificarea privind înlăturarea deciziilor-cadru (și înlocuirea lor cu directiva), Lisabona elimină și convențiile încheiate în domeniul pilonului III de statele membre[4]. Aceasta nu înseamnă că statele nu vor mai putea încheia astfel de acorduri internaționale[5], ci doar că aceste instrumente nu vor mai fi menționate ca izvoare normale ale dreptului UE, spune B. de Witte[6].

S-a realizat, așadar, o fuziune a izvoarelor pentru pilonii I și III, fuziune care nu a operat (practic) însă în ceea ce privește fostul pilon II, PESC, așa cum vom observa mai jos.

Cu privire la competența CJUE în acest domeniu, Tratatul de la Lisabona aduce și aici anumite noutăți. Astfel, Titlul V nu are prevederi exprese în acest sens, de aceea vom studia dispozițiile generale referitoare la CJUE, și anume art. 19 TUE și art. 251-281 TFUE. Cum singura prevedere expresă cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție (SLSJ) se află în art. 276 TFUE[7], în care se precizează excepțiile de la competența Curții[8], deducem că regula este reprezentată de competența acesteia în domeniul SLSJ, ceea ce reprezintă în pas important față de

---

[1] Precizate expres în art. 85 și 88 TFUE.

[2] Prezente în art. 86 alin. (4) TFUE.

[3] Precizate expres în anumite articole, de exemplu art. 83 TFUE.

[4] A fost abrogat art. 34 alin. (2) lit. d) TUE.

[5] A fost eliminat și art. 293 CE, care prevedea încheierea de convenții în cadrul pilonului I.

[6] B. de Witte, *op. cit.*, p. 88.

[7] Art. 276 TFUE: „În exercitarea atribuțiilor sale privind dispozițiile părții a treia titlul V capitolele 4 și 5, referitoare la spațiul de libertate, securitate și justiție, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă să verifice legalitatea sau proporționalitatea operațiunilor efectuate de poliție sau de alte servicii de aplicare a legii într-un stat membru și nici să hotărască cu privire la exercitarea responsabilităților care le revin statelor membre în vederea menținerii ordinii publice și a apărării securității interne."

[8] Prevedere existentă și în fostul art. 35-5 TUE.

situația existentă înainte de Lisabona[1]. Art. 10 din Protocolul nr. 36 cu privire la dispozițiile tranzitorii anexat Tratatului de la Lisabona prevede că, pe o perioadă de 5 ani, Comisia nu va putea introduce o acțiune în neîndeplinirea obligațiilor statelor membre având ca obiect acte ale fostului pilon III pre-existente Tratatului de la Lisabona, Curtea continuând să aibă doar o competență limitată, astfel cum este prevăzută de fostul art. 35 UE.

În ceea ce privește **actele fostului pilon II (PESC),** acesta este singurul care își păstrează fostul statut de „pilon", în cadrul TUE, având o poziție specială în cadrul UE reprezentată de cooperarea interguvernamentală[2]: predomină decizia unanimă, excluderea competenței de a adopta acte legislative[3], existența unui Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, influență scăzută a Comisiei și Parlamentului European, lipsa jurisdicției CJUE. Art. 25 TUE[4] face precizările necesare; astfel, Uniunea desfășoară politica externă și de securitate comună:

(a) prin definirea orientărilor generale;

(b) prin adoptarea deciziilor care definesc:

(i) acțiunile care trebuie întreprinse de Uniune;

(ii) pozițiile care trebuie luate de Uniune;

(iii) modalitățile de punere în aplicare a deciziilor prevăzute la punctele (i) și (ii);

(c) prin consolidarea cooperării sistematice dintre statele membre privind orientarea politicii acestora.

Analizând Titlul V al TUE, observăm că PESC a fost dotată cu instrumente juridice mai bine definite, mai coerente. Actele aplicabile titlului referitor la acțiunea externă a Uniunii sunt deciziile, care definesc

---

[1] A se vedea fostele art. 68 TCE și 35 TUE.

[2] *The Lisbon Treaty,* Europa Institute, Leiden University, Law Faculty, The Netherlands, 19 martie 2008, editat de C. Tobler (*http://media.leidenuniv.nl/legacy/lisbon-treaty-summaries.pdf*), p. 27.

[3] Art. 31 TUE (fostul art. 23 TUE): „Deciziile care intră sub incidența prezentului capitol se adoptă de către Consiliul European și de către Consiliu hotărând în unanimitate, cu excepția cazului în care prezentul capitol dispune altfel. Adoptarea de acte legislative este exclusă."

[4] Fostul art. 12 TUE. Titlul V – Dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii și dispoziții speciale privind Politica Externă și de Securitate Comună, Capitolul 2 – Dispoziții speciale privind Politica Externă și de Securitate Comună.

acțiuni, poziții și modalități de punere în aplicare a acțiunilor și pozițiilor. Observăm că au fost desființate actele adoptate în cadrul PESC, care își aveau baza juridică în fostul art. 12 TUE, și anume principiile generale, strategiile comune, pozițiile și acțiunile comune.

Reglementarea deciziilor PESC o regăsim în art. 22 TUE și art. 42 alin. (2) TUE, pe care le redăm în continuare. Art. 22 TUE prevede că, pe baza principiilor și a obiectivelor enumerate la art. 21, Consiliul European identifică interesele și obiectivele strategice ale Uniunii. Deciziile Consiliului European privind interesele și obiectivele strategice ale Uniunii privesc politica externă și de securitate comună, precum și celelalte domenii ale acțiunii externe a Uniunii. **Deciziile** pot să privească relațiile Uniunii cu o țară sau o regiune sau pot aborda o anumită tematică. Acestea precizează durata lor și mijloacele care urmează a fi puse la dispoziție de Uniune și statele membre. Consiliul European hotărăște în unanimitate, la recomandarea Consiliului, adoptată de acesta în conformitate cu normele prevăzute pentru fiecare domeniu în parte. Deciziile Consiliului European sunt puse în aplicare în conformitate cu procedurile prevăzute în tratate. Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, în domeniul politicii externe și de securitate comune, și Comisia, pentru celelalte domenii ale acțiunii externe, pot prezenta Consiliului propuneri comune.

Art. 42 alin. (2) TUE[1] prevede că politica de securitate și apărare comună include definirea treptată a unei politici de apărare comune a Uniunii. Aceasta va conduce la o apărare comună după ce Consiliul European hotărăște aceasta în unanimitate. În acest caz, Consiliul recomandă statelor membre să adopte o **decizie** în conformitate cu normele lor constituționale.

În ceea ce privește competența Curții, aceasta nu are jurisdicție asupra aspectelor PESC[2]. Totuși, potrivit art. 275 alin. (2) TFUE, Curtea are competența de a monitoriza respectarea art. 40 TUE[3], menit să

[1] Fostul art. 17 TUE.

[2] Art. 4 TUE: „(1) În conformitate cu articolul 5, orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre."

[3] Art. 40 (ex-articolul 47 TUE):

„Punerea în aplicare a politicii externe și de securitate comune nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii prevăzute la articolele 3-6

asigure că implementarea PESC nu afectează competențele Uniunii prevăzute în Tratat, precum și de a judeca acțiuni în anulare, în temeiul art. 263 TFUE, împotriva deciziilor care impun măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu în contextul PESC.

De asemenea, în cadrul Părții a V-a, privind acțiunea externă a UE, se folosește procedura legislativă ordinară, potrivit art. 84, care prevede: Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot stabili măsuri pentru a încuraja și sprijini acțiunea statelor membre în domeniul prevenirii criminalității, excluzând orice armonizare a actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre. Procedura amintită este prevăzută și de art. 87 TFUE[1].

---

din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

De asemenea, punerea în aplicare a politicilor prevăzute la articolele respective nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii în temeiul prezentului capitol."

[1] Fostul art. 30 TUE. Art. 87 TFUE: „Uniunea instituie o cooperare polițienească care implică toate autoritățile competente din statele membre, inclusiv serviciile de poliție, serviciile vamale și alte servicii specializate de aplicare a legii, în domeniul prevenirii sau al depistării și al cercetării infracțiunilor. În înțelesul alin. (1), Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot stabili măsuri referitoare la: (a) colectarea, stocarea, prelucrarea și analizarea informațiilor în domeniu, precum și schimbul de informații; (b) sprijinirea formării profesionale a personalului, precum și cooperarea privind schimbul de personal, echipamentele și cercetarea criminalistică; (c) tehnicile comune de investigare privind depistarea unor forme grave de criminalitate organizată. Consiliul, hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială, poate stabili măsurile privind cooperarea operativă între autoritățile prevăzute la prezentul articol. Consiliul hotărăște în unanimitate, după consultarea Parlamentului European. În cazul în care nu există unanimitate, un grup compus din cel puțin nouă state membre poate solicita ca proiectul de măsuri să fie trimis spre examinare Consiliului European. În acest caz, procedura în cadrul Consiliului se suspendă. După dezbateri, în caz de consens, Consiliul European, în termen de patru luni de la suspendare, retrimite proiectul Consiliului, spre adoptare. În același termen, în cazul unui dezacord și în cazul în care cel puțin nouă state membre doresc stabilirea unei forme de cooperare consolidată pe baza proiectului de măsuri respectiv, acestea informează Parlamentul European, Consiliul și Comisia în consecință. În acest caz, autorizarea de a stabili o formă de cooperare consolidată, menționată la art. 20 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană și la art. 329 alin. (1) din prezentul tratat, se consideră acordată și se aplică dispozițiile privind formele de cooperare consolidată.

Procedura specifică prevăzută la al doilea și al treilea paragraf nu se aplică actelor care constituie o dezvoltare a acquis-ului Schengen.

**Concluzia** care se impune în urma constatării tuturor elementelor noi de integrare politică introduse la Lisabona este în sensul că Tratatul reprezintă un pas important către acea „uniune din ce în ce mai strânsă între popoarele europene", menționată în preambulul Tratatului de la Roma instituind CEE, atingându-se, astfel, o nouă etapă în procesul integrării europene.

### *C. Terminologie*

Este interesant de observat, din punctul de vedere al principiului multilingvismului, diferențele care apar în cazul anumitor termeni din materia izvoarelor dreptului UE și care sunt ușor de observat în cadrul tabelului[1] de mai jos, unde am făcut sublinierile necesare, care cuprinde variantele în limbile română, franceză și engleză. În acest context, considerăm oportun să reamintim încurajarea pentru instanțele naționale (dar care este utilă oricărui jurist) din partea CJUE în sensul luării în considerare a mai multor variante lingvistice atunci când interpretarea unei dispoziții comunitare ridică probleme[2].

| Articolul 288 | Article 288 | Article 288 |
|---|---|---|
| Pentru exercitarea competențelor Uniunii, instituțiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări și avize. Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru. | Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis. Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous | To exercise the Union's competences, the institutions shall adopt regulations, directives, decisions, recommendations and opinions. A regulation shall have general application. It shall be binding in its entirety and directly applicable |

[1] Sursa: Jurnalul Oficial al UE în limbile română, franceză și engleză.

[2] A se vedea în acest sens jurisprudența relevantă: *http://curia.europa.eu/common/recdoc/repertoire_jurisp/bull_ordrejur/data/index_A-05.htm.*

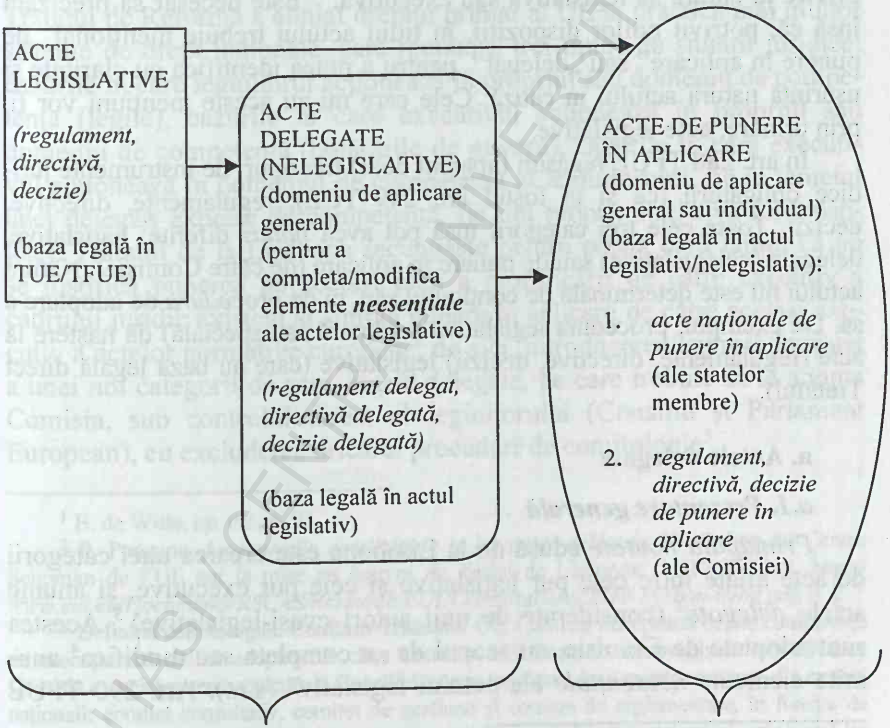
| | | |
|---|---|---|
| Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând **autorităților** naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele. Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia. Recomandările și avizele nu sunt obligatorii. | ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux **instances** nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci. Les recommandations et les avis ne lient pas. | in all Member States. A directive shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national **authorities** the choice of form and methods. A decision shall be binding in its entirety. A decision which specifies those to whom it is addressed shall be binding only on them. Recommendations and opinions shall have no binding force. |
| **Articolul 291** | **Article 291** | **Article 291** |
| (1) Statele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a **pune în aplicare** actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii.<br><br>(2) În cazul în care sunt necesare condiții unitare de **punere în aplicare** a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale | 1. Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la **mise en oeuvre** des actes juridiquement contraignants de l'Union.<br><br>2. Lorsque des conditions uniformes **d'exécution** des actes juridiquement contraignants de | 1. Member States shall adopt all measures of national law necessary to **implement** legally binding Union acts.<br><br>2. Where uniform conditions for **implementing** legally binding Union acts are needed, those acts shall confer **implementing** powers on the Commission, |

| | | |
|---|---|---|
| Uniunii, aceste acte conferă Comisiei competențe de **executare** sau, în cazuri speciale și temeinic justificate, precum și în cazurile prevăzute la art. 24 și 26 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliului.<br><br>(3) În înțelesul alineatului (2), Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc, în prealabil, normele și principiile generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de **executare** de către Comisie.<br><br>(4) În titlul actelor de **punere în aplicare** se introduc cuvintele „**de punere în aplicare**”. | l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences **d'exécution** à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil.<br><br>3. Aux fins du paragraphe 2, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences **d'exécution** par la Commission.<br><br>4. Le mot «**d'exécution**» est inséré dans l'intitulé des actes **d'exécution**. | or, in duly justified specific cases and in the cases provided for in Articles 24 and 26 of the Treaty on European Union, on the Council.<br><br>3. For the purposes of paragraph 2, the European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall lay down in advance the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of **implementing** powers.<br><br>4. The word '**implementing**' shall be inserted in the title of **implementing** acts. |

### *D. Ierarhia actelor de drept derivat, potrivit Tratatului de la Lisabona*

Deși inovațiile aduse de Tratatul constituțional nu au fost preluate de Tratatul de reformă, preocuparea pentru realizarea unei ierarhii a actelor normative ale UE[1] nu a fost abandonată, însă nu este evidentă încă din denumirea actelor, așa cum apărea în Tratatul constituțional.

Din punct de vedere grafic, ierarhia actelor derivate, așa cum reiese din Tratatul de la Lisabona, poate fi redată astfel:




[1] Este vorba despre ierarhia în cadrul *aceleiași* categorii de acte.

[2] „Drept derivat."

[3] „Drept terțiar."

„În practică, textul unui regulament prevede de cele mai multe ori că măsurile de implementare trebuie adoptate de instituțiile UE (de obicei Comisia) și/sau de statele membre. Implementarea de către Comisie are de obicei loc prin intermediul deciziilor individuale, dar și prin intermediul regulamentelor; însă, în orice caz, actele de implementare trebuie să fie conforme cu regulamentul de bază. Există astfel o ierarhie care poate fi stabilită pe cale judiciară, între două documente cu aceeași denumire. Sunt situații în care identificăm o cascadă de regulamente, ceea ce demonstrează cât de puține ne transmite un act prin denumirea sa cu privire la natura sa legislativă sau executivă.[1]" Este necesar să precizăm însă că, potrivit noilor dispoziții, în titlul actului trebuie menționat „de punere în aplicare" sau „delegat", pentru a putea identifica cu claritate și ușurință natura actului în cauză. Cele care nu au aceste mențiuni vor fi, prin urmare, acte legislative.

În art. 288 TFUE regăsim (aparent doar) trei tipuri de instrumente juridice obligatorii (ca și în fostul art. 249 TCE): regulamente, directive, decizii. Toate cele trei categorii însă pot avea *naturi* diferite: legislative, delegate (nelegislative) sau de punere în aplicare (de către Comisie). Natura actului nu este determinată de conținutul său, ci de *procedura* de adoptare a sa. De exemplu, procedura legislativă (ordinară sau specială) dă naștere la acte (regulamente, directive, decizii) legislative (care au baza legală direct Tratatul).

### a. Actele delegate

#### *a.1. Prezentare generală*

*Principala noutate* adusă de la Lisabona este crearea unei categorii de acte aflate între cele pur legislative și cele pur executive, și anume actele *delegate*[2] (considerate de unii autori cvasi-legislative).[3] Acestea sunt adoptate de Comisie, cu scopul de „a completa sau modifica[4] anumite elemente *neesențiale* ale actului legislativ" (s.n.). Art. 290 TFUE

[1] B. de Witte, *op. cit.*, pp. 91-92.

[2] Pentru alte detalii, a se vedea *Raportul Parlamentului European referitor la delegarea puterii legislative*, 2010/2021(INI), Comisia pentru afaceri juridice.

[3] B. de Witte, *op. cit.*, p. 92.

[4] Spre deosebire de actele delegate!

prevede detaliile cu privire la procedură. Potrivit lui Bruno de Witte[1], înainte de a evalua noutatea acestei prevederi introduse la Lisabona, trebuie să ne amintim practica constantă potrivit căreia Comisia are puterea de a amenda sau completa actele legislative, atribuție care este acoperită de competența generală de executare și nu avea înainte de Lisabona o bază legală expresă în tratate.

Paolo Ponzano comentează apariția actelor delegate după cum urmează[2]. Tratatul de la Lisabona include, astfel, *pentru prima oară* distincția între *delegarea legislativă* și *delegarea executivă*. În acest mod, Tratatul de Reformă a aliniat dreptul primar al UE la practica mai multor sisteme de drept naționale, care recunosc trei tipuri de situații juridice: cazurile în care legiuitorul acționează în propriul său domeniu de competență (legile), cazurile în care executivul acționează în propriul său domeniu de competență (hotărârile de guvern), cazurile în care executivul acționează în domeniul de competență al legiuitorului, fie în temeiul unei delegări exprese de competență, fie din proprie inițiativă (ordonanțele). Tratatul de la Lisabona recunoaște pentru prima oară faptul că nu se justifică punerea pe același plan a modificării de către executiv a cadrului juridic existent și simpla punere în aplicare de către același executiv a actelor normative europene; de aici, introducerea expresă în tratat a unei noi categorii de acte, actele delegate, pe care trebuie să le adopte Comisia, sub controlul direct al legiuitorului (Consiliu și Parlament European), cu excluderea oricărei proceduri de comitologie[3].

---

[1] B. de Witte, *op. cit.*, p. 93.

[2] P. Ponzano, *La nouvelle comitologie et les actes délégués,* Workshop du Centre Schuman de l'UE sur la mise en oeuvre du Traité de Lisbonne, 11/12.02.2010, *http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/EUDO/Institutions/2010-Lysbon-Prog.pdf*, p. 2.

[3] Definiția comitologiei: Conform Tratatului CE, Comisia Europeană deține competența de execuție a deciziilor adoptate de către Consiliul UE. Pentru a supraveghea modul în care Comisia exercită puterea executivă, Consiliul a creat trei tipuri de comitete compuse din experți naționali: comitet consultativ, comitet de gestiune și comitet de reglementare, în funcție de gradul de sensibilitate a sectorului în chestiune. Acestea pot, în anumite cazuri, prin votul lor nefavorabil, să retragă Comisiei atribuția de decizie pentru a o înapoia Consiliului. Curtea de Justiție a CE a apreciat că această procedură este conformă cu Tratatele constitutive, atât timp cât nu se modifică echilibrul instituțional. Astfel a apărut termenul de *comitologie*, care în limbajul comunitar/UE desemnează tocmai această *practică a utilizării comitetelor în procesul de execuție*, disponibilă pe *http://www. mdrl.ro/documente/dictionar/ Pagina_C.htm*).

Alte precizări utile în legătură cu actele delegate sunt în sensul că actul legislativ care prevede delegarea poate fi sau nu adoptat în comun de Parlament și Consiliu, deoarece art. 290 TFUE nu face nicio distincție între procedura legislativă ordinară (fosta „codecizie") și procedurile legislative speciale. De asemenea, delegarea este *facultativă*. Spre deosebire de actele de punere în aplicare, care pot avea aplicabilitate generală sau individuală, tratatul prevede că actele delegate au întotdeauna domeniu *general* de aplicare.

În ceea ce privește *scopul* actului delegat, de *modificare sau completare* a unor elemente *neesențiale* ale actului legislativ, dacă acțiunea de modificare poate fi ușor de identificat, va fi însă, în anumite cazuri, dificil de apreciat acțiunea de completare, adică de adăugare de norme noi, dar neesențiale.

În acest context, s-a exprimat îngrijorarea în sensul că prin competența recunoscută Comisiei de a *completa* acte legislative s-a intenționat de fapt accelerarea adoptării anumitor prevederi și evitarea folosirii procedurii codeciziei, completându-se actul legislativ cu norme care ar fi trebuit adoptate de la început de co-legiuitori[1]. Considerăm, însă, că acest „pericol" va fi totuși limitat sau chiar înlăturat de referirea expresă în tratat cu privire la „elementele *neesențiale*" care pot face obiectul modificărilor sau completărilor prin intermediul actelor delegate, precum și de obligația de motivare[2] a actelor adoptate de instituții, Comisia fiind obligată să justifice și să explice completarea respectivă, inclusiv caracterul neesențial al normelor respective.

### *a.2. Poziția Comisiei cu privire la art. 290 TFUE*

Considerăm oportun ca, în final, să redăm câteva extrase din poziția Comisiei cu privire la art. 290 TFUE, exprimată în Comunicarea către Parlamentul European și către Consiliu[3]. Aceste extrase aduc un plus de claritate cu privire la actele UE.

---

[1] P. Ponzano, *„Executive" and „delegated" acts: The situation after the Lisbon Treaty*, disponibil online pe *http://www.springerlink.com/content/v7x6w07783623r05/*, pp. 2-3.

[2] Art. 296 TFUE (ex-art. 253 TCE): „Actele juridice se *motivează* și fac trimitere la propunerile, inițiativele, recomandările, cererile sau avizele prevăzute în tratate." (s.n.)

[3] Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu cu privire la Punerea în aplicare a art. 290 TFUE, Bruxelles, 9.12.2009, COM(2009)673 final.

Astfel, din punctul de vedere al rolului și utilității acestor precizări, potrivit Comisiei, „art. 290 TFUE nu impune adoptarea niciunui act juridic obligatoriu de legislație secundară pentru a-i asigura punerea în aplicare; dispoziția este suficientă în sine și cuprinde toate elementele de care legislatorul are nevoie pentru a defini, de la caz la caz, domeniul de aplicare, conținutul și modalitățile delegării de competențe. Cu toate acestea, Comisia a considerat că este util și necesar să se determine cadrul general în care ar trebui să se înscrie aceste delegări de competențe. Subliniind totodată că acest demers ar trebui să mențină libertatea legislatorului, Parlamentul European a ajuns la o concluzie similară și a propus ca instituțiile să adopte o formulă standard pentru delegări, care să fie introdusă în mod regulat de către Comisie în proiectul de act legislativ în sine[1]. (s.n.)

Fără a aduce atingere libertății de care se bucură Parlamentul European și Consiliul în ceea ce privește stabilirea limitelor și condițiilor unei delegări de competențe în momentul adoptării unui act legislativ, principiile unei mai bune legiferări, precum și buna desfășurare a procesului interinstituțional promovează o abordare coordonată și coerentă. Atât Comisia, care are sarcina de a pregăti și adopta actele delegate, cât și Parlamentul European și Consiliul, care au sarcina de a le controla, ar trebui să promoveze punerea în aplicare a unui sistem cât de omogen și previzibil cu putință[2].

*a.2.1. Relația cu actele de punere în aplicare*

Înainte de a fi analizată în mod independent, noțiunea de act delegat trebuie văzută în relație cu cea de act de punere în aplicare, care face obiectul art. 291. În primul rând, este evident că același act nu poate avea ambele accepțiuni. Un act adoptat în temeiul art. 290 este prin definiție exclus din domeniul de aplicare al art. 291 și invers. În mod incontestabil,

---

[1] Rezoluția Parlamentului European din 7 mai 2009 referitoare la noul rol și la noile responsabilități încredințate Parlamentului în temeiul Tratatului de la Lisabona, 2008/2063(INI).

[2] Obiectivul Comunicării este, deci, acela de a expune opiniile Comisiei privind domeniul de aplicare al actelor delegate, privind modul în care ar trebui încadrate delegările de competențe, privind metodele de lucru pe care Comisia intenționează să le utilizeze pentru a pregăti adoptarea actelor delegate și, în cele din urmă, privind condițiile în care legislatorul ar putea exercita control asupra competențelor conferite Comisiei.

autorii noului tratat au conceput cele două articole astfel încât acestea să se excludă reciproc. De altfel, actele care decurg din fiecare articol au denumiri juridice diferite.

În al doilea rând, trebuie notat că autorii noului tratat nu au adoptat aceeași perspectivă pentru a defini domeniile de aplicare ale celor două articole. Noțiunea de act delegat este definită prin domeniul său de aplicare și efectele sale – act cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale, pe când noțiunea de act de punere în aplicare, căreia nu i se dă o definiție, decurge din însăși rațiunea sa de a fi – necesitatea unor condiții unitare de punere în aplicare. Acest decalaj se explică prin natura și sferele foarte diferite de competențe care sunt conferite Comisiei prin fiecare dintre aceste două dispoziții. Atunci când primește competența de a adopta acte delegate în temeiul art. 290, Comisia poate completa sau modifica munca legislatorului. O astfel de delegare este mereu facultativă: legislatorul deleagă Comisiei competențe care îi sunt proprii (legislatorului) din dorința de eficacitate.

În sistemul creat prin art. 291, Comisia nu exercită nicio atribuție de natură „cvasilegislativă", competența sa fiind pur executivă. Desigur, statele membre răspund de punerea în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, însă, în cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare, Comisia trebuie să-și exercite competența de executare. Intervenția Comisiei nu este facultativă, ci obligatorie dacă sunt îndeplinite condițiile stabilite la art. 291.

În ultimul rând, ar fi util să se insiste asupra faptului că domeniul de aplicare general al actelor adoptate de Comisie nu constituie în sine un motiv suficient pentru ca acestora să li se aplice mai degrabă regimul juridic al actelor delegate decât cel al actelor de punere în aplicare. De altfel, art. 291 permite Comisiei să adopte măsuri de punere în aplicare cu domeniu de aplicare general.

Pentru a asigura punerea unitară în aplicare a unui act juridic obligatoriu al Uniunii, Comisia va putea recurge fie la măsuri individuale, fie la acte cu domeniu de aplicare general. În schimb, din art. 290 reiese clar că niciodată Comisia nu va putea adopta un act delegat privind o măsură cu caracter individual.

*a.2.2. Criterii de punere în aplicare a art. 290 TFUE*

Este exclusiv responsabilitatea legislatorului să aplice criteriile prevăzute la art. 290, cu precizarea că aceste criterii sunt cumulative: actul nu trebuie numai să aibă un domeniu de aplicare general, ci și să modifice sau să completeze anumite elemente neesențiale ale actului legislativ. În absența uneia dintre aceste două condiții, art. 290 nu se aplică.

Comisia nu are intenția de a efectua o interpretare abstractă a acestor criterii; gama foarte largă de măsuri care pot fi luate într-o situație dată exclude din start orice tentativă de clasificare. Mai întâi, Comisia consideră că, prin utilizarea verbului „a modifica", autorii noului tratat au vrut să acopere și situațiile în care Comisia este învestită cu competența de a modifica formal un act de bază. Această modificare formală poate viza textul unuia sau mai multor articole din dispozitiv sau textul unei anexe care, din punct de vedere juridic, face parte integrantă din instrumentul legislativ. Nu contează dacă anexa conține măsuri exclusiv de natură tehnică; din moment ce Comisiei i se conferă competența de a modifica o anexă ce conține măsuri cu caracter general, acesteia trebuie să i se aplice regimul actelor delegate.

În al doilea rând, Comisia dorește să sublinieze importanța care trebuie acordată verbului „a completa", ale cărui sens și domeniu de aplicare sunt mai puțin explicite decât cele ale verbului „a modifica". Comisia consideră că, pentru a determina dacă o măsură „completează" actul de bază, legislatorul ar trebui să evalueze dacă viitoarea măsură adaugă în mod concret noi norme neesențiale care schimbă cadrul actului legislativ, lăsându-i Comisiei o marjă de apreciere. În caz afirmativ, se va putea considera că măsura „completează" actul de bază. În caz contrar, măsurile care urmăresc numai să dea efect unor norme care există în actul de bază nu ar trebui considerate a fi măsuri complementare.

Legislatorul are dreptul să reglementeze pe deplin și integral un domeniu de acțiune, încredințându-i Comisiei sarcina de a asigura punerea armonizată în aplicare, prin adoptarea de acte de punere în aplicare; de asemenea, legislatorul poate alege să reglementeze numai o parte a domeniului respectiv, lăsând în acest caz Comisiei responsabilitatea de a completa reglementarea prin acte delegate.

*a.2.3. Cadrul delegării de competențe*

Atunci când legislatorul conferă Comisiei competențe, acesta are responsabilitatea de a defini cadrul în care aceste competențe sunt exercitate în fiecare act legislativ. Art. 290 alin. (1) par. 2 din noul tratat impune legislatorului să definească în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe. De asemenea, acesta definește două tipuri de limite în ceea ce privește delegarea de competențe: limite de fond și limite temporale.

*Limite de fond*

Delegarea de competențe trebuie să fie clară, precisă și detaliată. Legislatorul definește obiectivele care ar trebui să poată fi atinse prin adoptarea actelor delegate, precum și, după caz, limitele pe care aceste acte nu trebuie să le depășească.

Astfel, în ipoteza în care legislatorul dorește să confere Comisiei competența de a modifica anexa la un regulament, acesta ar trebui să precizeze că, de exemplu, Comisia poate, printr-un act delegat, să modifice anexa respectivă, integral sau parțial, în cazul în care se întrunesc anumite condiții – s-au realizat anumite progrese științifice sau tehnice, a intervenit un anumit eveniment, s-a scurs o anumită perioadă de timp etc. De asemenea, Comisiei i se pot impune limite în cadrul acestei modificări a anexei; de exemplu, dacă anexa se referă la stabilirea unor valori cantitative, legislatorul ar putea impune Comisiei obligația de a nu depăși anumite praguri.

*Limite temporale*

Art. 290 TFUE prevede că durata delegării de competențe este definită de legislator. Comisia consideră că o astfel de cerință nu consacră utilizarea așa-numitelor „clauze de caducitate" (clauze privind încetarea de drept a efectelor juridice) care, introduse într-un act legislativ, limitează automat în timp competențele conferite Comisiei, obligând-o, în practică, să prezinte o nouă propunere legislativă după expirarea termenului impus de legislator. Înainte de toate, art. 290 TFUE impune stabilirea unui cadru clar și previzibil pentru competențele delegate, însă nu impune Comisiei „termene drastice". Trebuie ca legislatorul să poate găsi un echilibru corect

între necesitatea de a stabili un cadru pentru competențele delegate și cea de a garanta continuitatea adoptării actelor juridice esențiale pentru punerea în aplicare a politicilor Uniunii. Faptul de a constrânge Comisia, la intervale regulate, să prezinte noi propuneri legislative pentru a obține reînnoirea unei delegări de competențe ar contraveni obiectivului de eficacitate și rapiditate care justifică însăși recurgerea la actele delegate.

Comisia consideră că este preferabil să nu se îngreuneze sarcina administrativă a instituțiilor prin crearea unui sistem obligatoriu de delegări pe termen scurt. Așadar, delegările de competențe ar trebui să aibă în principiu o durată nelimitată. De altfel, o astfel de practică ar fi perfect coerentă cu situația actuală. Experiența arată că legislatorul nu dorește, în general, să limiteze din punctul de vedere al duratei competențele conferite Comisiei, chiar și în cazurile în care îi încredințează acesteia responsabilitatea de a adopta măsuri de natură cvasilegislativă. Aceasta nu înseamnă însă că delegările de competențe ar trebui să fie imuabile. În acest sens, este important de reamintit că, în temeiul art. 290 alin. (2) lit. a) TFUE, legislatorul are posibilitatea de a introduce în actul de bază opțiunea de a revoca delegarea de competențe.

Din punct de vedere juridic, o revocare are aceleași efecte ca cele ale unei clauze de caducitate; ambele pun capăt competențelor conferite Comisiei, acesteia revenindu-i sarcina, dacă este util și necesar, să prezinte apoi o propunere legislativă. Cu alte cuvinte, dacă în anumite domenii, legislatorul estimează necesar să evite situația în care delegarea de competențe se transformă într-un mandat perpetuu, acesta își poate rezerva dreptul de revocare, care poate fi de altfel folosit într-un mod mai flexibil decât o clauză de caducitate automată.

Aceasta nu înseamnă că revocarea, ca atare, poate fi înțeleasă numai ca un „substitut" pentru clauzele de caducitate. Revocarea poate servi și altor obiective. Însă trebuie subliniat că, prin această prerogativă, legislatorul are la dispoziție un mecanism al cărui efect practic este comparabil cu cel al unei clauze de caducitate. În cazuri speciale, s-ar putea totuși să fie oportun ca legislatorul să fixeze un termen precis la care expiră delegarea de competențe. În astfel de cazuri, și pentru a nu obliga instituțiile să recurgă la calea legislativă pentru reînnoirea delegării de competențe, ar trebui creat un mecanism de reînnoire tacită,

în urma unui raport pregătit de Comisie, cu condiția, desigur, ca legislatorul să poată împiedica o astfel de reînnoire automată.

*a.2.4. Procesul de adoptare a actelor delegate*

*Autonomia Comisiei*

Art. 290 TFUE nu conține nicio dispoziție cu referire directă sau indirectă la procesul de adoptare a actelor delegate. Utilizând competențele pe care i le-a conferit legislatorul, Comisia adoptă actele necesare pentru îndeplinirea obiectivelor stabilite prin actul de bază. Conform art. 290 alin. (1) TFUE care se referă la cadrul delegării de competențe, Comisia are obligația să respecte limitele de fond și limitele temporale ale delegării, acestea alcătuind, într-un fel, corpul „mandatului" încredințat de legislator. Acest alin. (1) intervine așadar într-o etapă preliminară, - anterioară momentului în care Comisia să înceapă pregătirea unui act delegat.

Dispozițiile art. 290 alin. (2) TFUE, consacrat controlului care poate fi exercitat de legislator, intervin într-o etapă ulterioară, după executarea mandatului, acționând fie asupra delegării în sine, care poate fi revocată dacă legislatorul este de opinie că nu este utilizată adecvat, fie asupra actelor delegate, la adresa cărora pot fi formulate obiecțiuni odată ce au fost adoptate, împiedicând astfel intrarea lor în vigoare.

În schimb, niciuna dintre cele două dispoziții nu intervine în procesul prin care Comisia adoptă un act delegat. Prin urmare, Comisia dispune în această privință de o largă autonomie.

*Lucrări pregătitoare pentru adoptarea actelor delegate*

Comisia intenționează să ducă la bun sfârșit lucrările pregătitoare pe care le consideră necesare pentru a garanta, pe de o parte, că, din punct de vedere tehnic și juridic, actele delegate răspund pe deplin obiectivelor fixate în actul de bază, iar, pe de altă parte, că, din punct de vedere politic și instituțional, vor fi reunite toate elementele pentru a evita formularea de obiecțiuni de către Parlamentul European sau Consiliu.

Cu excepția cazurilor în care lucrările pregătitoare nu necesită o nouă expertiză, Comisia intenționează să consulte sistematic experții autorităților naționale din toate statele membre, care vor fi responsabili cu punerea în aplicare a actelor delegate, după ce acestea au fost adoptate.

O astfel de consultare se va face în timp util, pentru a oferi experților posibilitatea de a pune la dispoziția Comisiei o contribuție utilă și eficace. În acest scop, Comisia va putea alcătui grupuri de experți sau va putea recurge la grupurile de experți deja existente.

Comisia acordă cea mai mare importanță acestor lucrări care permit stabilirea, pe plan tehnic, a unui parteneriat eficient cu experții autorităților naționale. Trebuie însă precizat că, în cadrul procesului decizional, experții vor avea un rol consultativ, nu unul instituțional. În urma consultărilor, Comisia va informa experții cu privire la concluziile pe care consideră că trebuie să le tragă în urma dezbaterilor, cu privire la reacțiile sale preliminare și la modul în care intenționează să procedeze.

În domeniul specific al serviciilor financiare, Comisia s-a angajat, de altfel, să continue consultarea experților desemnați de statele membre pentru elaborarea proiectelor sale de acte delegate, în conformitate cu practicile consacrate ale Comisiei (a se vedea Declarația nr. 39 anexată la Actul final al Conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona). În plus, în cazurile în care se va dovedi necesar, Comisia va întreprinde orice studiu, analiză, audiere sau consultare pe care le consideră utile, sub formele cel mai bine adaptate domeniilor în cauză și termenelor fixate.

În general, Comisia intenționează să creeze un sistem de „avertizare timpurie" („early warning"), pentru a permite Parlamentului European și Consiliului să își planifice mai bine modul în care își exercită prerogativele în termen de două luni de la adoptarea actelor delegate, termen care poate fi prelungit cu o lună, la cererea Parlamentului European sau a Consiliului. În plus, în dosarele considerate sensibile, Comisia va face eforturi să pună la dispoziția Parlamentului European și a Consiliului informații suplimentare privind actele delegate pe care intenționează să le adopte.

*a.2.5. Controlul actelor delegate*

*Considerații de ordin general*

Art. 290 alin. (2) TFUE din noul tratat prevede cele două condiții pe care legislatorul le poate aplica delegării de competențe: pe de o parte, dreptul de revocare, iar pe de altă parte, dreptul de a „formula obiecțiuni", adică dreptul de opoziție. Dacă opoziția este o „cenzură specifică" la adresa unui act delegat identificat în mod clar, revocarea privează în mod

general și absolut Comisia de competențele care i-au fost delegate. Astfel, opoziția trebuie considerată ca modalitatea de control de „drept comun" pe care legislatorul o exercită asupra tuturor actelor delegate, în timp ce revocarea pare a fi o măsură mai excepțională, motivată, de exemplu, de apariția unor elemente în măsură să pună sub semnul întrebării fundamentul însuși al delegării de competențe.

Legislatorul nu este obligat să impună cumulativ aceste două condiții, care sunt independente una de alta. Astfel, legislatorul ar putea considera că nu este întotdeauna necesar să prevadă posibilitatea de a revoca delegarea de competențe, în măsura în care această prerogativă, în cazul unui act adoptat prin procedura legislativă ordinară, conferă uneia dintre cele două ramuri ale puterii legislative competența unilaterală de a face inoperantă o dispoziție adoptată în comun. De asemenea, dreptul de opoziție s-ar putea dovedi în unele cazuri greu de utilizat, în special atunci când legislatorul dorește să îi confere Comisiei competența de a adopta acte delegate în anumite termene și potrivit unui ritm deosebit de stricte.

Pentru a exercita una dintre cele două competențe de control care îi sunt recunoscute prin tratat, Parlamentul European hotărăște cu majoritatea membrilor care îl compun, iar Consiliul hotărăște cu majoritate calificată, în conformitate cu art. 290 alin. (2) al doilea paragraf.

*Dreptul de revocare*

Dreptul de revocare ar putea fi avut în vedere în special în cazurile în care legislatorul dorește să dispună de capacitatea de a retrage, în orice moment, competențele pe care le-a conferit Comisiei, pentru a lua în considerare circumstanțe noi, care ar putea justifica o intervenție legislativă.

De asemenea, legislatorul ar putea dori să dispună de un drept de revocare atunci când consideră că dreptul de opoziție ar fi inutil sau incomod, de exemplu, când Comisia trebuie să adopte acte delegate sub constrângerea unor termene incompatibile cu exercitarea, de către legislator, a unui drept de opoziție. Având în vedere că nu poate exercita control asupra fiecărui act adoptat, din cauza frecvenței acestora, legislatorul ar păstra un control general asupra delegării de competențe, prin intermediul dreptului de revocare.

Atunci când este prevăzută de un act legislativ, exercitarea dreptului de revocare ar trebui să fie însoțită de o obligație de a explica motivele care stau la baza sa și să fie precedată de un schimb de informații între instituții. De asemenea, ar trebui prevăzute și efectele juridice ale exercitării acestui drept.

Instituția care dorește să își retragă încrederea acordată Comisiei ar trebui să expună motivele pentru care dorește acest lucru, fapt care ar avea o dublă utilitate. În primul rând, ar permite instituției care nu exercită dreptul de revocare să înțeleagă motivele pentru care cealaltă instituție a decis să modifice unilateral actul de bază. În plus, ar avea un efect preventiv: prezentând motivele care stau la baza deciziei sale, Parlamentul European sau Consiliul ar indica în mod clar Comisiei ce ar trebui să facă sau să nu facă pentru a evita, în viitor, alte revocări.

Instituția care intenționează să recurgă la o revocare ar trebui să-și anunțe intenția nu numai Comisiei, ci și instituției care nu exercită dreptul de revocare. Acest lucru ar face posibilă crearea unui dialog interinstituțional înainte de luarea deciziei de revocare. În plus, instituția care inițiază revocarea ar trebui să indice explicit pentru care dintre competențele delegate se solicită revocarea. Ar trebui, într-adevăr, prevăzută situația în care Parlamentul European sau Consiliul nu intenționează să revoce decât o parte a competențelor delegate Comisiei. Cu alte cuvinte, ar trebui ca o „revocare parțială" să fie posibilă.

În sfârșit, actul de bază ar trebui să prevadă în mod explicit efectele revocării. S-ar putea preciza, de exemplu, că decizia de revocare pune capăt delegării de competențe, vizând explicit competențele delegate care sunt revocate, însă că nu aduce atingere actelor delegate, deja în vigoare.

*Dreptul de opoziție*

Atunci când este prevăzut de un act legislativ, dreptul de opoziție ar trebui să respecte anumite condiții privind procedura de urmat. După ce a adoptat un act delegat, Comisia îl notifică legislatorului – simultan Parlamentului European și Consiliului, în cazul în care actul de bază a fost adoptat prin procedura legislativă ordinară. În acel moment se activează dreptul de opoziție, care va funcționa ca o condiție suspensivă: intrarea în vigoare a actului delegat adoptat de Comisie va fi suspendată pentru o

perioadă fixată de actul legislativ, în cursul căreia legislatorul va avea dreptul să formuleze obiecțiuni. În plus, Comisia va lua toate măsurile necesare pentru a face publice actele delegate imediat după adoptarea acestora.

*Termene*

Termenul de care dispune legislatorul pentru examinarea actului delegat va fi stabilit în actul de bază. Legislatorul va fi liber să determine durata de care estimează că are nevoie de la caz la caz. Cu toate acestea, Comisia consideră că ar trebui evitată fixarea unor limite temporale total diferite pentru diversele domenii vizate, cu excepția situației în care acest lucru se justifică pe deplin prin caracterul urgent al măsurilor care trebuie adoptate – necesitatea de a stabili termene mai scurte – sau, dimpotrivă, ca urmare a complexității extreme a actelor pe care Comisia are responsabilitatea să le adopte – caz în care perioada de examinare ar trebui prelungită.

Termenul în care pot fi formulate obiecțiuni ar începe să curgă din momentul în care Comisia transmite actul delegat adoptat în toate limbile oficiale ale Uniunii. Experiența dobândită în cazul procedurii de reglementare cu control arată că termenul de trei luni prevăzut în prezent pentru exercitarea dreptului de opoziție este mai lung decât este necesar, în măsura în care Parlamentul și Consiliul reușesc, adesea, să identifice mai repede dacă actul respectiv este susceptibil să ridice dificultăți. În cele mai multe cazuri, termenul de trei luni devine astfel un simplu termen procedural care întârzie intrarea în vigoare a actului, fără a aduce o valoarea adăugată reală.

Prin urmare, Comisia este adepta unui sistem potrivit căruia termenul de opoziție ar fi de două luni, perioadă care ar fi totuși prelungită automat cu o lună la inițiativa Parlamentului European sau a Consiliului. Acest mecanism ar permite astfel creșterea eficacității procedurilor, fără a submina principiul unui termen total de trei luni. În cazuri speciale, în care complexitatea sau caracterul sensibil al chestiunilor pentru care se acordă delegarea Comisiei ar face ca termenul de două luni să fie insuficient pentru a permite Parlamentului European și Consiliului să își exercite prerogativele, ar putea fi oportună stabilirea unui termen fix de trei luni.

În plus, trebuie avută în vedere situația în care cele două instituții decid să informeze Comisia că nu se vor opune actului delegat chiar înainte de expirarea termenului legal, ceea ce ar permite intrarea în vigoare imediată a actului.

Este de la sine înțeles că acest dispozitiv standard nu este adecvat pentru toate domeniile de acțiune. Anumite politici impun Comisiei să acționeze foarte rapid, chiar și atunci când nu e vorba de cazuri urgente. În astfel de cazuri, legislatorului i s-ar putea solicita să reducă în mod considerabil durata termenului de control și chiar să o elimine, dacă dispune și de un drept de revocare.

*Motive*

Art. 290 TFUE nu enumeră motivele pe baza cărora legislatorul se poate opune unui act delegat. Dreptul de a formula obiecțiuni, care este modalitatea prin care legislatorul își exercită controlul de „drept comun" asupra delegării de competențe, ar trebui, în principiu, să țină de puterea discreționară a Parlamentului European și a Consiliului.

Cu toate acestea, instituția care se opune actului ar trebui să expună motivele care stau la baza acestei decizii. Aceste motive ar trebui expuse în decizia Consiliului sau în rezoluția Parlamentului European în care sunt formulate aceste obiecțiuni. În felul acesta, Comisia nu ar mai continua aceeași cale care a determinat Parlamentul European sau Consiliul să formuleze obiecțiuni. Dacă, de exemplu, instituția care a formulat obiecțiuni demonstrează clar că Comisia a depășit cadrul delegării de competențe, aceasta ar permite Comisiei să opteze, dacă este necesar, pentru calea legislativă.

*Efectele opoziției*

Un act delegat la care Parlamentul European sau Consiliul s-au opus nu poate intra în vigoare. În acest caz, Comisia are posibilitatea să adopte un nou act delegat, modificat, dacă este cazul, pentru a lua în considerare obiecțiunile formulate, sau să prezinte o propunere legislativă în conformitate cu tratatele, în situația în care obiecțiunile formulate s-ar baza pe depășirea competențelor delegate. De asemenea, este posibil scenariul în care Comisia hotărăște să nu întreprindă nicio acțiune în acest sens.

*Procedura de urgență*

Comisia consideră că, în anumite situații, adoptarea și intrarea în vigoare a unui act delegat care face obiectul unui drept de opoziții ar putea fi deosebit de urgente. De exemplu, în faza culminantă a crizei financiare, în toamna anului 2008, a fost necesară modificarea cât mai rapidă a anumitor norme contabile. Termenele pentru procedura de reglementare cu control, aplicabilă în această situație, au trebuit reduse considerabil pentru ca măsurile să poată fi adoptate și puse în aplicare în cel mai scurt timp.

Prin urmare, exercitarea normală a dreptului de opoziție se poate dovedi incompatibilă cu caracterul urgent al situației în cauză. De aceea, Comisia consideră că este esențială instituirea unei proceduri de urgență, a cărei utilizare să fie prevăzută de către legislator. Există mai multe modalități de a organiza o astfel de procedură. Una dintre ele ar fi reducerea duratei termenului de opoziție la minimul strict necesar. Astfel, pentru motive de maximă urgență, un act delegat adoptat de Comisie ar putea, de exemplu, intra în vigoare la opt zile după ce a fost transmis Parlamentului European și Consiliului. Avantajul acestei abordări este simplitatea sa și faptul că nu modifică circuitul procedural tradițional. Cu toate acestea, riscă să facă din dreptul de opoziție al legislatorului unul iluzoriu, deoarece legislatorul va avea mari dificultăți să formuleze obiecțiuni într-un timp atât de scurt.

Din acest motiv, Comisia este adepta unei alte abordări care i-ar permite să adopte, să facă să intre în vigoare și să aplice imediat un act delegat, care ar putea face în continuare obiectul dreptului de opoziție. Acest act ar fi notificat de îndată legislatorului și s-ar aplica dacă Parlamentul European sau Consiliul nu ar formula nicio obiecțiune într-un termen care ar putea fi stabilit la șase săptămâni. În situația în care s-ar formula vreo obiecțiune, actul delegat ar înceta să se aplice."

**b. Actele de punere în aplicare**[1]

În ceea ce privește *actele de punere în aplicare*, remarcăm desființarea competenței generale a Consiliului de a delega competențe de

[1] A se vedea și *supra*, pct. a.2.1. al poziției Comisiei – relația actelor delegate cu actele de punere în aplicare.

executare Comisiei[1]. Consiliul mai poate avea competențe de executare, însă doar în domeniul politicii externe sau în cazuri bine justificate (ceea ce înseamnă aproximativ 10% din acte, care vor fi adoptate potrivit procedurii legislative speciale), potrivit lui P. Ponzano[2].

De asemenea, precizăm că, spre deosebire de actele delegate (controlate de instituțiile UE), monitorizarea actelor de punere în aplicare se face de către statele membre[3].

Unii autori[4] și-au exprimat temerea în sensul că va fi dificil să tragi linia între acte delegate și acte de punere în aplicare, cu riscul aferent că anumite măsuri de punere în aplicare ale Comisiei ar putea fi puse în discuție de Parlamentul European pentru abuz de putere. Cu toate acestea, se menționează de către acești autori că atât timp cât Consiliul și Parlamentul European fac distincția necesară în actul legislativ: „măsura prevăzută de art. X va fi adoptată de Comisie potrivit procedurii rezervate actelor delegate, iar măsura prevăzută de art. Z va fi adoptată de Comisie potrivit procedurii privind actele de punere în aplicare", nu va exista nicio problemă juridică în ceea ce privește actele adoptate de Comisie[5].

## 5. Dreptul complementar – forța juridică a instrumentelor de *soft law* în dreptul Uniunii Europene

În continuare, vom analiza o categorie de izvoare lipsite (în principiu) de forță juridică obligatorie. Astfel, dreptul complementar, dreptul terțiar[6] sau „les actes hors nomenclature", potrivit doctrinei franceze, ori

---

[1] Fostele art. 201, 211 TCE.

[2] P. Ponzano, *La nouvelle comitologie et les actes délégués, op. cit.*, p. 3.

[3] O.M. Salomia, *Delegated acts and implementing acts – new legal acts of the European Union,* **Challenges of the Knowledge Society,** Bucharest, 12th-13th May 2017, 11th Edition, p. 552, *file:///C:/Users/Oana/AppData/ Local/Temp/CKS_2017_public_law_031.pdf.*

[4] P. Craig, menționat de P. Panzano, în *„Executive" and „delegated" acts: The situation after the Lisbon Treaty, http://www.springerlink.com/content/v7x6w07783623r05/,* p. 140.

[5] Pentru alte detalii, a se vedea M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts,* Common Market Law Review 45, Ed. Kluwer Law International, 2008, pp. 617-703.

[6] Sunt și autori care prin „drept terțiar" înțeleg regulamentele, directivele, deciziile de executare.

„*soft law*"-ul comunitar, cum mai este denumit, sau actele „atipice" ori „nenumite", acestea sunt rodul practicii instituțiilor UE. Ele nu sunt prevăzute sau definite de tratate, însă sunt folosite atât de des în practică, încât unii autori se întreabă dacă aceste instrumente de *soft law* reprezintă o metodă complementară sau chiar o alternativă la actele juridice prevăzute de tratate[1].

După modificările aduse de Tratatul de la Lisabona, însă, TFUE prevede în art. 296 alin. (2), cu titlu de noutate, faptul că, „în cazul în care examinează un proiect de act legislativ, Parlamentul European și Consiliul *se abțin de la adoptarea de acte care nu au fost prevăzute de procedura legislativă aplicabilă domeniului respectiv*" (s.n.). Cu alte cuvinte, tratatul interzice expres adoptarea de acte cu scop legislativ, dar care nu se regăsesc în procedura legislativă respectivă. În acest context, s-ar putea ca în viitor să fie mai puțin probabil să fim confruntați cu tipuri de acte neprevăzute de tratate, dar care au fost adoptate cu intenția de a produce efecte juridice obligatorii, așa cum s-a întâmplat deseori până acum, dacă studiem jurisprudența Curții. Pentru că, însă, la acest moment există totuși o serie de acte în vigoare, adoptate înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, considerăm util să le caracterizăm succint.

*Definirea* acestor izvoare nu este deloc simplă, având în vedere diversitatea lor. O încercare de definire a lor o regăsim la autoarea Linda Senden[2], care propune următoarea definiție: „Reguli de conduită prevăzute

---

[1] S. Lefevre, *Les actes communautaires atypiques*, 2006, *http://www.libeurop.be/livre.php?numero= 249344*: „Comunicări, rezoluții, cărți albe și verzi, regulamente interioare, decizii fără destinatari, acorduri interinstituționale. Actele comunitare atipice, în afara nomenclaturii, reprezintă o «antologie» de instrumente al căror singur punct comun aparent este doar imposibilitatea reducerii acestora la regulamentele, directivele, deciziile, recomandările și avizele definite de art. 249 TCE. Aceste instrumente sunt cele «neclasificabile», aparținând pur și simplu unei categorii reziduale sau, dimpotrivă, este posibilă o abordare mai pozitivă, subliniind caracterele lor proprii? (...) O demonstrație bazată pe identificarea de funcții pe care astfel de acte le pot îndeplini în ordinea juridică comunitară demonstrează existența unei relații de complementaritate cu nomenclatura din (fostul – n.n.) art. 249 TCE (...). Pe această bază, varietatea de acte atipice poate fi ordonată (...). Acesta este în cele din urmă clasificarea care permite să evidențieze ceea ce este principalul neajuns al actelor atipice: statutul lor juridic (...)."

[2] L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Oxford And Portland Oregon, Ed. Hart Publishing, 2004, p. 112.

în instrumente cărora nu li se atribuie forță juridică obligatorie ca atare, dar care pot avea totuși efecte juridice (indirecte) și care au ca scop producerea sau care pot produce efecte practice". Potrivit autoarei, definiția exprimă faptul că în cazul actelor de *soft law* există o tensiune între intenție și rezultat. Aceste acte au ca scop producerea cel puțin a unui efect practic, dar acesta din urmă depinde de alți factori decât obligativitatea juridică. Dacă vor fi efecte juridice sau *de facto*[1] (în cazul respectării pur voluntare a acelui act, prin transpunerea în dreptul intern, spre exemplu) depinde de faptul dacă există o obligație legală (de exemplu, prin interpretarea dată de CJUE) care să dea efect sau să respecte drepturile și obligațiile conținute în actul de *soft law*[2].

Doctrina franceză[3] vorbește despre diferența dintre actele „atipice" și cele „nenumite". Astfel, *actele atipice* sunt cele care împrumută numele de la cele existente în tratate, dar fără să păstreze și caracteristicile acestora. Este vorba, spre exemplu, despre regulamentele de ordine interioară ale instituțiilor; acestea nu sunt lipsite de forța juridică obligatorie, CJUE putându-se pronunța asupra conformității lor cu alte acte sau asupra conformității acestora din urmă cu regulamentele de ordine interioară[4]. *Actele nenumite* sunt cele care nu intră în nicio categorie prevăzută de tratate.

Potrivit autorilor Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud[5], aceste acte sunt adoptate cu intenția de a avea forță juridică obligatorie, în principiu, fiind expresia unui „soft law" al Uniunii. În această categorie intră și rezoluțiile Consiliului sau Comisiei. Chiar dacă sunt lipsite de efecte juridice, având doar valoare politică, ele prezintă importanță pentru că de obicei se transformă ulterior în acte precum regulamente, directive, decizii. Alte acte nenumite sunt: programele de acțiune, orientările, codurile de conduită, deliberările, folosite de Consiliu

---

[1] A se vedea hotărârile: *IBM/Comisia,* 60/81, 11 noiembrie 1981; *Nefarma*, T-113/89, 13 decembrie 1990; *Salamander,* T-172, T-175, T-177/98, 27 iunie 2000.

[2] L. Senden, *op. cit.*, p. 113.

[3] A se vedea J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *op. cit.*, pp. 232-234.

[4] A se vedea, de exemplu, hotărârea CJCE, 23 februarie 1988, *Regatul Unit c. Consiliului*, 68/86, hotărâre în care Curtea anulează o directivă a Consiliului pentru că încălca regulamentul de ordine interioară al acestei instituții.

[5] J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *op. cit.*, p. 232.

sau comunicările Comisiei[1], cărțile albe și verzi ale Comisiei, actele care indică statelor membre sau operatorilor economici anumite reguli de conduită care trebuie urmate[2], declarațiile comune[3], declarațiile politice ale reprezentanților statelor membre în Consiliul UE, acordurile interinstituționale pentru ajustarea unor competențe sau precizarea unor noțiuni[4]. Declarațiile, rezoluțiile, programele de acțiune, având doar valoare declarativă, programatică, mai sunt numite și „acte *sui generis*".

În ceea ce privește *clasificarea detaliată* a acestui „soft law" al Uniunii Europene, Linda Senden oferă în studiul său detaliat următoarea împărțire pe categorii a acestor acte în funcție de obiectivul și funcția lor[5]: instrumente *preparatorii* (cărți verzi, cărți albe, programe de acțiune) și *informative* (comunicări informative, interpretative și decizionale, comunicări interinstituționale, comunicări pur informative, comunicări individuale), instrumente *interpretative* și *decizionale* (reguli administrative, comunicări și notificări interpretative, ghiduri decizionale, coduri și cadre), instrumente *formale de ghidare* („formal steering instruments") (recomandările Comisiei, recomandările Consiliului, opiniile Comisiei), instrumente *neoficiale de ghidare* („non-formal steering instruments") (concluziile Consiliului, declarațiile Consiliului și statelor membre, declarații comune și acorduri interinstituționale, rezoluțiile Consiliului, coduri de conduită și practici ale Consiliului și Comisiei, concluzii, declarații și rezoluții mixte).

Din punctul de vedere al *poziției Curții față de aceste acte*, potrivit jurisprudenței sale, instanța de la Luxemburg acceptă că, în anumite

---

[1] De exemplu, comunicările în vederea aplicării fostelor art. 81 și 82 TCE, în domeniul concurenței.

[2] A se vedea în acest sens Hotărârea CJCE, 31 martie 1971, *Comisia c. Consiliului (AETR)*, 22/70, Hotărârea CJCE, 16 iunie 1993, *Franța c. Comisiei*, C-325/91, pct. 23.

[3] Exemple: Declarația comună privind relațiile și cooperarea între Uniunea Europeană și Noua Zeelandă, (JO C 32, 6.2.2008), pp. 1-6, Declarația comună a Consiliului și reprezentanților guvernelor statelor membre reunite în cadrul Consiliului, Parlamentului European și Comisiei cu privire la politica de dezvoltare a UE, 2006/C 46/01, Declarația comună privind aspectele practice în cadrul procedurii de codecizie (art. 251 TCE), (JO C 145, 30.06.2007), p. 59, Declarația din 5 aprilie 1977 cu privire la atașamentul către respectarea drepturilor fundamentale, JOCE C 103.

[4] Sunt adoptate, mai ales, în materia procedurii bugetare sau legislative. Exemplu: Acordul interinstituțional din 28 noiembrie 2001 privind utilizarea mai structurată a tehnicii de reformare a actelor legislative (2002/C 77/01).

[5] L. Senden, *op. cit.*, pp. 123-219.

condiții, actele menționate pot produce efecte juridice și, în consecință, pot fi supuse controlului jurisdicțional[1]. O categorie aparte considerată de unii autori ca făcând parte din dreptul complementar este reprezentată de *convențiile încheiate între statele membre*. Acestea sunt clasificate în patru categorii[2], potrivit autoarei Linda Senden: acorduri *executive* (încheiate pentru implementarea unei prevederi din tratate sau din dreptul derivat[3]), convenții *complementare* (încheiate atunci când tratatele împuternicesc statele membre să adopte astfel de acorduri, dar fără să le oblige în acest sens[4]), convenții *autonome* (încheiate fără a avea o bază în tratate, dar oricum legate de apartenența la UE[5]) și, în fine, convenții *parțiale*, la care nu toate statele membre sunt părți[6].

Tratatul de la Lisabona păstrează *recomandările și opiniile/avizele* din fostul art. 249 TCE, acum art. 288 TFUE, elemente de *soft law* prevăzute oficial de tratate. Trebuie menționat însă că, potrivit hotărârii CJCE *ERTA*[7], lista actelor de *soft law* din fostul art. 249 CE nu trebuie considerată exhaustivă[8]. De asemenea, astfel cum afirmă și Bruno de Witte[9], Tratatul de Reformă nu aduce noutăți în ceea ce privește instrumentele de soft law discutate mai sus, cu excepția schimbării statutului *Cartei* drepturilor fundamentale din *soft law* în drept primar și consacrării

---

[1] Sunt excluse acestui control, totuși, actele preparatorii sau intermediare, precum și actele pentru uzul intern al instituțiilor. A se vedea hotărârile Curții *Comisia/Consiliul (AETR)*, 22/70, *precitată* și *Grimaldi/Fonds des Maladies Profesionelles*, 322/88, 13 decembrie 1989.

[2] L. Senden, *op. cit*, pp. 57-58.

[3] De exemplu, pentru aplicarea fostelor art. 214 alin. (2) TCE și art. 223 TCE.

[4] De exemplu, fostele art. 152 alin. (2) TCE, art. 155 alin. (2) TCE, art. 293 TCE. Un exemplu de astfel de convenție este Convenția de la Bruxelles din 27 septembrie 1968 („Convention of 1968 on Jurisdiction and the Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters" – „the EEX Convention").

[5] De exemplu, Convenția de la Dublin privind cererea de azil.

[6] De exemplu, Acordul Schengen (pentru detalii *http://www.schengen.mira.gov.ro/index02.htm*).

[7] Cazul „ERTA", *Comisia c. Consiliului*, 22/70, *precitată*.

[8] C. Tobler, J. Beglinger, *Essential EC Law in Charts*, Ed. HVG-ORAC, Budapesta, 2007, chart 2a/17, *www.eur-charts.eu* – The EC Law in Charts Projects, 2008.

[9] B. de Witte, *Legal instruments and law-making in the Lisbon Treaty*, 2008, publicat de Springer Vienna, vol. 11 al European Community Studies Association of Austria Publication Series, pp. 79-108, *http://www.springerlink.com/content/g075012l2u735u78/*.

oficiale a *acordurilor interinstituționale*[1], a căror existență a fost confirmată încă din 2003, prin intermediul Declarației nr. 3 anexate la Tratatul de la Nisa[2]. Tratatul de la Lisabona însă vorbește despre aceste acorduri interinstituționale în art. 295 TFUE[3], care, în mod interesant, nu este introdus în secțiunea destinată actelor adoptate de instituții, ci în secțiunea subsecventă privitoare la procedurile de adoptare a deciziei[4]. Aceasta înseamnă, potrivit autorului Bruno de Witte, că acordurile interinstituționale sunt privite de Tratatul de la Lisabona ca un mecanism juridic suplimentar care poate fi folosit în contextul special al procedurilor de luare a deciziilor. În același timp, autorul se întreabă dacă aceasta implică și faptul că acordurile interinstituționale nu mai pot fi folosite și în alte materii decât procedurile legislative. Opinia noastră este în sensul că prezența acordurilor interinstituționale și în art. 17-1 TUE din Titlul III Dispoziții privind instituțiile[5] indică faptul că acestea nu vor fi limitate doar la materia menționată mai sus.

---

[1] Publicate, de regulă, în JOUE, la categoria C (comunicări) și având caracteristica în sensul că nu creează obligații pentru terți, ci doar pentru instituțiile semnatare. Pot fi obligatorii sau nu, dar în orice caz reprezintă, cel puțin, un ghid cu autoritate pentru conduita instituțiilor semnatare. Acordurile interinstituționale sunt o modalitate de umplere a lacunelor tratatelor, care nu pot reglementa totuși în detaliu activitatea instituțiilor.

[2] Care prevedea că pot fi încheiate doar între toate cele trei instituții: Comisie, Consiliu și Parlament, deși în practică existau și acorduri între doar două instituții.

[3] Articolul 295 TFUE: Parlamentul European, Consiliul și Comisia se consultă reciproc și organizează, de comun acord, condițiile cooperării lor. În acest scop, acestea pot, cu respectarea tratatelor, să încheie acorduri interinstituționale care *pot avea un caracter obligatoriu*. (s.n.)

[4] B. de Witte, *Legal instruments and law-making in the Lisbon Treaty*, 2008, publicat de Springer Vienna, vol. 11 al European Community Studies Association of Austria Publication Series, pp. 79-108, dosponibil pe *http://www.springerlink.com/content/g075012l2u735u78/*, pp. 102-103.

[5] Art. 17 TUE: (1) Comisia promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop. Aceasta asigură aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora. Comisia supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Aceasta execută bugetul și gestionează programele. Comisia exercită funcții de coordonare, de executare și de administrare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate. Cu excepția politicii externe și de securitate comune și a altor cazuri prevăzute în tratate, aceasta asigură reprezentarea externă a Uniunii. Comisia adoptă inițiativele de programare anuală și multianuală a Uniunii, în vederea încheierii unor *acorduri interinstituționale*. (s.n.)

## 6. Jurisprudenţa ca izvor de drept al Uniunii Europene[1]

„Unită prin *jus commune*, apoi divizată în sisteme naţionale de drept, dar bazată, totuşi, pe un patrimoniu comun, Europa are astăzi, sub forma sa instituţională cea mai elaborată – Comunităţile, un drept pozitiv numit *dreptul comunitar*. Astfel, juriştii fiecărui stat membru al Comunităţii Europene se confruntă cu problema, familiară, de altfel, şi juriştilor medievali, a concilierii a două ordini juridice aparţinând unor niveluri diferite."[2]. Un rol extrem de important în această confruntare între ordinea juridică comunitară şi ordinea juridică naţională îl au atât *instanţele judecătoreşti naţionale*, dar şi instanţa europeană, *Curtea de Justiţie a Uniunii Europene*; aceasta din urmă are *responsabilitatea* şi, totodată, *monopolul interpretării* dreptului comunitar/unional în scopul aplicării sale *uniforme* în toate statele membre ale UE – *premisă esenţială a integrării.*

Având în vedere locul special deţinut de Curte în sistemul instituţional al UE, din perspectiva mai ales a *umplerii lacunelor* dreptului comunitar prin intermediul *principiilor* de origine jurisprudenţială, vom analiza caracterul de *jurislateur* al acesteia cu principalele aspecte pe care le presupune, precum umplerea lacunelor şi acoperirea insuficienţelor tratatelor, autoritatea lucrului interpretat şi cererea prealabilă; de asemenea, va fi evidenţiat locul pe care îl ocupă interpretarea dată de Curte în ierarhia izvoarelor.

Ce departe este vremea când, „de fiecare dată când o cauză ajungea la grefa Curţii de Justiţie de a Luxemburg, se obişnuia să se deschidă o sticlă de şampanie"[3]. „Contenciosul comunitar a dobândit de atunci un loc important în viaţa cotidiană a europeanului sfârşitului secolului XX.

---

[1] A. Dumitraşcu, *Rolul jurisprudenţei Curţii de Justiţie a Comunităţilor Europene în configurarea ordinii juridice comunitare*, în Revista „Analele Universităţii din Bucureşti – seria Drept" nr. III-IV/08, pp. 82-95.

[2] *Droits* – Revue française de théorie juridique, nr. 14, L'Europe et le droit; O. Beaud, *Le droit communautaire, nouveau type de droit commun européen,* PUF, 1991, p. 10.

[3] J. Biancarelli, *Présentation générale du Tribunal de première instance des CE,* Revue du Marché commun et de l'UE, nr. 392, noiembrie 2005, p. 564, citat de J.L. Sauron în *Droit et pratique du contentieux communautaire*, Colecţia Réflexe Europe, Ed. La Documentation Française, Paris, 1998, p. 7.

Spre deosebire de alte organizații internaționale, CE se adresează, în egală măsură, și poate din ce în ce mai mult, direct cetățenilor, trecând «pe deasupra statelor», iar instaurarea pieței unice încă din ianuarie 1993 a suscitat pentru mulți operatori economici un apetit contencios legat de voința de a face să fie respectate drepturile pe care Comunitatea le recunoaște resortisanților săi."[1]

„Se întâmplă ca presa să vorbească de un comisar european sau altul, mai ales când sectorul de care se ocupă acesta se află în actualitate. Desemnarea președintelui Comisiei și a comisarilor a fost pe prima pagină a ziarelor. Însă cine cunoaște numele judecătorilor UE? Cine știe din public măcar cum sunt aleși? Acest relativ anonimat al judecătorilor UE este cu atât mai puțin justificat cu cât marile principii de drept al UE sunt de origine pretoriană. Astfel, mai mult decât Bruxelles-ul, Luxemburg-ul și judecătorii săi sunt cei pe care euroscepticii ar trebui să-i critice", spune autoarea Ingmarie Froman în studiul său[2].

În acest context, sunt câteva elemente principale, în concepția autorului Paul Demaret[3], care explică locul pe care Curtea de Justiție îl are în construcția europeană, în calitate de arhitect al ordinii juridice a UE, și pe care le enumerăm în continuare.

„În primul rând, construcția europeană, începută prin TCECO în anul 1951, dezvoltată prin TCEE și TCEEA în anul 1957, prelungită prin Actul Unic European în anul 1986 și continuată prin Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam, Tratatul de la Nisa, Tratatul de la Lisabona este un proces evolutiv.

În al doilea rând, sistemul comunitar, astfel cum a fost definit de TCEE în 1957, avea lacune importante. De exemplu, regimul aplicabil relațiilor externe ale Comunității nu era, în afară de cazul mărfurilor, definit, deși era din punct de vedere funcțional indisociabil de realizarea unei veritabile piețe comune/interne. În plus, multe dispoziții fundamentale

---

[1] J.L. Sauron, *op. cit.*, p. 7.

[2] *Trois juges anonymes et trop puissants. La Cour de Luxembourg obstacle à une Europe démocratique,* Courrier international, 28.04.1994, Ingmarie Froman, Moderna Tider, Stockholm.

[3] P. Demaret, *Le juge et le jugement dans l'Europe d'aujourd'hui: la Cour de Justice des Communautés européennes,* pp. 303-304, în colecția *„Le juge et le jugement dans les traditions juridiques européennes"*, coordonată de Robert Jacob, LGDJ, 1996.

ale Tratatului erau redactate în termeni inevitabil generali și abstracți (de exemplu, măsurile cu efect echivalent restricțiilor cantitative), care trebuiau precizați.

În al treilea rând, realizarea pieței comune, prevăzută de TCEE, și anume suprimarea obstacolelor în calea circulației bunurilor și persoanelor, avea nevoie de o activitate legislativă secundară importantă, sub forma unei armonizări a reglementărilor naționale sau, cel puțin, sub forma sistemului recunoașterii reciproce. Însă, mult timp, activitatea legiuitorului comunitar a fost îngreunată de regula sau de practica[1] votului unanim în cadrul Consiliului. Această situație nu a luat sfârșit decât odată cu AUE, sub rezerva menținerii regulii unanimității în materie fiscală și pentru ceea ce implică circulația persoanelor fizice. Ulterior, puterile Parlamentului European au cunoscut o creștere continuă, prin modificările aduse de Tratatul de la Maastricht, Amsterdam și Nisa, care transformă această instituție într-un co-legiuitor pe picior de egalitate cu instituția Consiliului.

În fine, modificarea tratatului pentru a-i umple lacunele sau adaptarea sa la schimbarea circumstanțelor nu este un demers ușor, deoarece presupune nu doar unanimitatea guvernelor, ci și aprobarea parlamentului sau a populației fiecărui stat membru. Este motivul pentru care, din 1957 până în 1986, TCEE nu a făcut obiectul unor modificări substanțiale."

„Așadar, natura evolutivă a construcției europene, lacunele TCEE, relativa slăbiciune/lipsă de energie uneori a legiuitorului secundar și discreția legiuitorului primar creau o nevoie și lăsau o marjă mare de libertate judecătorului comunitar. Trăsăturile esențiale ale jurisprudenței CJ au apărut în contextul menționat mai sus. Astăzi, importanța judecătorului european nu s-a diminuat, însă contextul în care Curtea este chemată să se pronunțe este în continuă schimbare"[2].

În ceea ce privește **tipurile de roluri** pe care le poate avea Curtea, o sinteză ne oferă tot autorul Paul Demaret[3]:

„- Atunci când Curtea statuează în cadrul unei acțiuni în neîndeplinirea obligațiilor de către statele membre, rolul CJ se aseamănă, la prima

[1] Compromisul de la Luxemburg (1966).
[2] P. Demaret, *op. cit.*, pp. 318-319.
[3] *Ibidem.*

vedere, cu cel al unui *tribunal internațional*. Sunt, însă, de notat unele specificități. Jurisdicția CJ este obligatorie; sesizarea sa este aproape exclusiv realizată de Comisia Europeană, care joacă un rol de gardian imparțial al Tratatului și al dreptul derivat adoptat pe baza acestuia. Deși statele membre pot aduce în fața Curții litigiile dintre ele care privesc dreptul UE, nu procedează aproape niciodată în acest mod, preferând să lase Comisia să se achite de această sarcină. De asemenea, un stat membru, subiect al unui recurs în neîndeplinirea obligațiilor, nu poate invoca în favoarea sa încălcările altor state. CJ nu este o Curte federală care ar putea invalida o normă națională considerată contrară dreptului comunitar; dar, în măsura în care autoritățile unui stat membru și, în special, instanțele naționale, refuză să dea efect unei norme naționale pe care CJ a considerat-o incompatibilă cu dreptul UE, rezultatul nu este prea diferit...

– Atunci când controlează legalitatea măsurilor de execuție luate în baza tratatelor sau a dreptului derivat, funcția Curții seamănă cu aceea a unui *tribunal administrativ*.

– Statuând cu privire la căile de atac formulate împotriva unor hotărâri ale Tribunalului, sarcina Curții este analogă cu aceea a unei *curți de casație*.

– CJ se comportă ca o *curte constituțională* atunci când se pronunță cu privire la compatibilitatea legislației comunitare/unionale derivate sau a unui proiect de tratat internațional cu dispozițiile tratatelor."

Pornind de la definiția activității normative – crearea de norme și studiind activitatea Curții, nu putem ignora bogata sa activitate jurisprudențială care are un puternic caracter normativ. Astfel, regulile jurisprudențiale noi, create de Curte, sunt aplicabile *erga omnes*: instituțiilor UE, statelor membre, particularilor și fac corp comun cu norma interpretată, adăugând semnificativ la aceasta. Consecința imediată este că norma respectivă nu va putea fi citită decât în lumina jurisprudenței care adaugă la ea.[1]

„CJ este o instituție comunitară aflată pe picior de egalitate cu Consiliul, Comisia sau Parlamentul European, este o jurisdicție care nu ocupă

[1] Pentru o privire, din perspectiva dreptului comparat, asupra rolului jurisprudenței ca izvor de drept, a se vedea D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 18 și urm.

nici vârful, nici centrul unei organizări jurisdicționale diversificate. Judecător administrativ, dar, în același timp, constituțional, Curtea nu trebuie doar să vegheze la menținerea unui echilibru instituțional, a cărui componentă este și ea însăși, și să controleze legalitatea deciziilor unei administrații a cărei misiune, esențialmente economică, presupune o marjă mare de discreționar; Curtea trebuie, de asemenea, să ofere dreptului UE singura interpretare care este cu adevărat autentică."[1]

Trebuie menționat faptul că hotărârile Curții nu pot fi atacate de nicio entitate; în schimb au obligativitate *erga omnes cu privire la interpretarea DUE*: instituțiile UE *lato sensu*, statele membre, autoritățile naționale din cadrul statelor membre, resortisanți și chiar Uniunea Europeană ca organizație internațională.

Prin intermediul mecanismului guvernat de art. 267 TFUE, fostul art. 234 TCE (cererea preliminară/prealabilă)[2] se urmărește oferirea, prin *colaborarea* cu instanțele naționale de orice grad, unei interpretări unice dreptului UE, capabile să confere aplicări uniforme de către jurisdicțiile naționale ale tuturor statelor membre.

În același timp, precizăm că rolul CJ nu este de a aplica dreptul pe fond, ci doar de a preciza interpretarea obiectivă, independentă de orice aspect legat de speța în cauză (cel puțin la nivel strict teoretic). Este însă adevărat, în același timp, că frontiera între aplicare și interpretare este, uneori, greu de stabilit. În realitate, o lectură atentă a hotărârilor CJ arată că este perfect informată asupra faptelor și nu ezită să le utilizeze pentru a preciza cadrul în care își situează interpretarea.

În cadrul sistemului juridic al UE, Curtea de Justiție a avut întotdeauna misiunea de a asigura „respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor"[3]. Cererea prealabilă, prevăzută de art. 267 TFUE se înscrie perfect în această perspectivă și a permis, de altfel, aducerea

---

[1] J. Bouluois, *À propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l'oeuvre jurisprudentielle de la Cour de Justice des Communautés Européennes, Mélanges Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 149-162.

[2] Pentru detalii despre cererea preliminară, inclusiv modificările aduse de Tratatul de la Lisabona, a se vedea: Notă de informare cu privire la efectuarea trimiterilor preliminare de către instanțele naționale (2009/C 297/01) și Curtea de Justiție a Comunităților Europene, Comunicat de presă nr. 104/09, Luxemburg, 30 noiembrie 2009.

[3] Art. 19 TUE.

„unei contribuții esențiale la edificarea ordinii juridice a Comunității și la eficacitatea dreptului comunitar"[1]. Importanța acestui tip de mecanism rezervat exclusiv Curții, chemate să „își concentreze activitatea pe sarcina sa esențială, care este de a asigura o interpretare uniformă a dreptului comunitar", nu mai trebuie demonstrată. Ea este recunoscută de toate guvernele statelor membre[2].

CJ și Tribunalul nu au competență cu privire la aplicarea dreptului UE în litigiile dintre particulari sau între particulari și statul membru. Rezultă, așadar, că, în cadrul ordinii juridice a UE, judecătorul național este judecătorul de drept comun[3], și nu instanțele de la Luxemburg cum s-ar putea crede la prima vedere.

Trebuie spus că majoritatea „marilor hotărâri" ale Curții au fost date în urma cererilor prealabile formulate de judecătorii naționali din statele membre. Această procedură este, astfel, destinată, în primul rând, asigurării *uniformității interpretării* dreptului UE în toate statele membre și prin intermediul său CJ își justifică pe deplin titlul de *judecător european cu rol normativ*. Art. 267 TFUE a devenit, astfel, vehiculul principal al influențării dreptului UE și al garantării respectării acestuia de către statele membre[4]. De asemenea, acest mecanism oferă particularilor posibilitatea de a cere, indirect, constatarea unei eventuale contrarietăți între norma națională și o normă de drept comunitar.

Cererile prealabile au permis Curții să definească aplicabilitatea dreptului UE în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor, a serviciilor, a persoanelor, a capitalurilor, regulile concurenței, fiscalitatea, agricultura sau securitatea socială, egalitatea între bărbați și femei ori acordurile încheiate cu statele terțe. De asemenea, prin răspunsul dat întrebărilor prealabile, Curtea a construit ordinea juridică a UE (prioritate, efect direct, răspunderea civilă a statului etc.).

CJ nu are, potrivit tratatelor, decât sarcina de a interpreta dreptul UE și nu de a se pronunța cu privire la compatibilitatea sau

---

[1] R. Kovar, *L'Evolution de l'article 177 du Traité CE, dans la reforme du système juridictionnel communautaire,* Editions de L'Université de Bruxelles, 1994, p. 35.

[2] J.-L. Clergerie, *Le renvoi préjudiciel*, Ed. Ellipses, Collection „Le droit en questions", Paris, 2000, p. 5.

[3] P. Demaret, *op. cit.*, p. 310.

[4] În acest din urmă caz, chiar mai mult decât art. 258 TFUE, fostul art. 226 TCE.

incompatibilitatea unei norme naționale cu dreptul UE (chiar dacă oferă informații suficiente astfel încât să poată fi trase concluziile care se impun cu privire la dreptul intern). Există, în același timp, anumite spețe în care judecătorul european este nevoit să interpreteze dreptul UE în lumina unui context faptic precis al litigiului din fața instanței naționale[1]. De asemenea, trebuie menționat și faptul, deloc de neglijat, că interpretarea dreptului UE dată de Curtea de Justiție ca răspuns la o întrebare prealabilă a unui judecător național leagă toate instanțele statelor membre care în viitor ar putea fi sesizate cu o astfel de problemă[2].

Importanța cererii prealabile este reprezentată de *cooperarea*[3] strânsă care s-a consolidat între Curtea de Justiție și instanțele naționale. Este vorba despre „cheia de boltă" a sistemului, spune Paul Demaret[4]. Fără „bunăvoința" instanțelor naționale, care nu sunt subordonate din punct de vedere ierarhic Curții, dreptul UE nu s-ar fi putut „implanta" în statele membre, menționează autorul.

Posibilitatea pentru instanțele inferioare de a adresa întrebări direct Curții le conferă o anumită autonomie în câmpul dreptului UE, *autonomie față de instanțele superioare* de care nu beneficiază atunci când este vorba despre dreptul național. În preocuparea sa de a asigura eficacitatea dreptului UE, CJ a intervenit în sensul păstrării acestei autonomii; astfel, în hotărârea *Simmenthal*[5], Curtea a decis următoarele: *„este incompatibilă cu exigențele inerente naturii însești a dreptului comunitar orice dispoziție a ordinii juridice naționale sau orice practică, legislativă, administrativă sau judiciară, care ar avea ca efect diminuarea eficacității dreptului comunitar prin refuzul de a acorda judecătorului*

---

[1] De exemplu, cauzele CJCE *Schmidberger*, C-112/00, 12 iunie 2003 și *Omega*, C-36/02, 14 octombrie 2004.

[2] Cu excepția cazului când aleg să mai întrebe o dată Curtea (a se vedea hotărârea *Cilfit*, 283/81, 6 octombrie 1982).

[3] În hotărârea *Albatros*, 20/64, 4 februarie 1965, CJ definește cererea prealabilă ca fiind „cooperarea judiciară (...) prin care jurisdicția națională și Curtea de justiție în ordinea juridică în cadrul căreia sunt competente, sunt chemate să contribuie direct și reciproc la elaborarea unei decizii în vederea asigurării aplicării uniforme a dreptului comunitar în ansamblul statelor membre".

[4] P. Demaret, *op. cit.*, p. 313.

[5] CJCE, 9 martie 1978, *Simmenthal*, 106/77.

*competent pentru aplicarea acestuia puterea de a face, în chiar momentul aplicării, tot ceea ce este necesar pentru îndepărtarea dispozițiilor legislative naționale care ar fi un eventual obstacol în calea deplinei eficiențe a normelor comunitare*"[1]:

Influența jurisprudenței asupra dezvoltării dreptului UE este considerabilă și se explică prin faptul că judecătorul european se confruntă cu un sistem de drept în formare. În același timp, având rolul de a veghea respectarea dreptului, CJ i s-a solicitat nu doar precizarea dreptului, ci și acoperirea lacunelor printr-o jurisprudență creativă, pretoriană; jurisprudența a prefigurat astfel deseori evoluția legislativă[2].

Jurisprudența CJ nu reprezintă un izvor de drept UE în sensul cunoscut de sistemul de drept *common law*. Soluțiile date de Curtea de Justiție de la Luxemburg sunt obligatorii în ceea ce privește modul în care interpretează dispozițiile dreptului UE. Așadar, deși nu putem spune că dreptul european este un „*case law*"[3], trebuie recunoscut faptul că interpretarea și aplicarea conformă cu tratatele a dreptului UE sunt posibile numai prin intermediul jurisprudenței CJ. În acest context, menționăm și că locul pe care îl ocupă jurisprudența în ierarhia izvoarelor dreptului UE este diferit, în funcție de norma pe care o interpretează, deoarece, așa cum am precizat anterior, interpretarea face corp comun cu norma sau documentul interpretat.

*„Din perspectivă federală*, remarcăm că instanța de la Luxemburg nu a primit competența nici de a cenzura expres curțile supreme ale statelor membre, nici de a anula o dispoziție a dreptului național contrară dreptului UE, ceea ce face din *mecanismul* cererii prealabile unul *cvasi-federal, care completează acțiunea în anulare*. Astfel, atunci când Curtea interpretează dreptul UE, fie prin intermediul cererii prealabile, fie prin acțiunea în anulare, interpretarea sa are autoritatea comparabilă cu cea a unei curți constituționale, impunându-se instituțiilor UE, singura

[1] În speță, Curtea răspunde unei instanțe italiene cu privire la problema dacă aceasta din urmă poate să facă să prevaleze norma comunitară împotriva oricărei norme naționale contrare sau trebuie să aștepte Curtea constituțională să constate această incompatibilitate. Disponibilă online pe *https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-05/tra-doc-ro-arret-c-0106-1977-200802153-05_00.pdf.*

[2] A. Fuerea, *Drept comunitar. Partea generală, op. cit.*, pp. 147-149.

[3] În sensul de „jurisprudențial."

modalitate de modificare a acestei interpretări fiind prin amendarea tratatelor cu unanimitatea statelor membre (semnare și ratificare)."[1].

Ca o concluzie[2], se poate afirma că instanța de la Luxemburg, de fapt, nu face altceva decât să dea efect angajamentelor luate de statele membre și dreptului derivat, pe care instituțiile comunitare, create de statele membre, îl adoptă. Autorul Paul Demaret surprinde foarte bine în lucrarea sa esența rolului Curții, pe care o redăm și noi în cele ce urmează.

Astfel, potrivit autorului menționat, este evident rolul Curții în sensul contribuției la integrarea economică, prin apărarea și consolidarea unei ordini juridice supranaționale, care are drept scop final armonizarea ordinilor juridice naționale.

Rolul extrem de important al Curții nu este diminuat nici astăzi și nu se va diminua nici în viitor, este de părere autorul. Instanțele naționale cooperează din ce în ce mai eficient cu instanța europeană în sensul unei interpretări și aplicări corecte, uniforme a dreptului UE în dreptul intern al tuturor statelor membre.

„În ciuda criticilor cu privire la Curte emise de statele membre, este puțin probabil să fie reduse competențele Curții în viitor. Chiar dacă astăzi ansamblul statelor membre nu ar mai fi de acord să îi acorde competențele prevăzute de TCEE în 1957, nici pentru a i le retrage nu s-ar întruni unanimitatea. Nu este în interesul statelor mici să slăbească puterea Curții. Pe același motiv al lipsei unanimității între statele membre, este puțin probabil ca instanța de la Luxemburg să primească noi competențe, oricât de dorit ar fi acest lucru. Pentru a evita ca legitimitatea sa să fie contestată, Curtea are interesul să crească efortul de motivare/argumentare și să ia și mai mult în considerare repercusiunile practice posibile în statele membre ale hotărârilor sale date în urma cererilor prealabile adresate de instanțele naționale"[3].

---

[1] P. Demaret, *op. cit.*, p. 319.

[2] Toate principiile fundamentale cu valoare constituțională au fost formulate de Curte în urma întrebărilor preliminare, mecanismul cel mai la îndemână în contextul rolului de *jurislateur* (de exemplu: efectul direct în *Van Gend & Loos*, *precitată*, prioritatea în *Costa c. ENEL*, *precitată*, protecția drepturilor fundamentale, *Internationale Handelsgesellschaft*, *precitată*, răspunderea statelor membre, *Francovich*, *precitată*).

[3] P. Demaret, *op. cit.*, p. 377.

# Modul de citare a jurisprudenţei la Curtea de Justiţie a Uniunii Europene pe baza ECLI (identificator european de jurisprudenţă)

Sursa: *http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_126035/*

## I. Contextul modului de citare a jurisprudenței

În cadrul unei inițiative a Consiliului a fost elaborat un identificator european al jurisprudenței (ECLI sau European Case Law Identifier)[1]. Acest identificator are ca scop trimiterea neechivocă atât la jurisprudența națională, cât și la cea europeană, precum și definirea unui set minim de metadate uniforme pentru jurisprudență. Astfel, el servește la facilitarea consultării și a citării jurisprudenței în Uniunea Europeană.

ECLI cuprinde, pe lângă prefixul „ECLI", patru elemente obligatorii:

- codul care corespunde statului membru căruia îi aparține instanța respectivă sau Uniunii Europene, în ceea ce privește instanțele acesteia;
- abrevierea care corespunde instanței care a pronunțat decizia;
- anul deciziei;
- un număr de ordine format din maximum 25 de caractere alfanumerice, prezentat potrivit unui format stabilit de fiecare stat membru sau de instanța supranațională respectivă. Numărul de ordine nu poate cuprinde niciun semn de punctuație în afară de punct („.") și două puncte („:"), acesta din urmă separând părțile unui ECLI.

Ca urmare a recomandării Consiliului, Curtea de Justiție a Uniunii Europene aplică sistemul identificatorului european al jurisprudenței, sens în care Curtea a atribuit un ECLI tuturor deciziilor pronunțate de instanțele Uniunii începând din 1954, precum și concluziilor și luărilor de poziție ale avocaților generali.

De exemplu, ECLI al Hotărârii Curții de Justiție din 12 iulie 2005 în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Schempp (C-403/03) are următoarea formă: „EU:C:2005:446"[2].

ECLI este compus astfel:

- „EU" arată că este vorba despre o decizie pronunțată de o instanță a Uniunii (dacă decizia ar fi a unei instanțe naționale, în locul acestei

indicații ar figura codul care corespunde statului membru căruia îi aparține aceasta);

• „C" arată că această decizie a fost pronunțată de Curtea de Justiție. Dacă decizia ar fi fost pronunțată de Tribunal sau de Tribunalul Funcției Publice, mențiunile ar fi fost „T", respectiv „F";

• „2005" arată că decizia a fost pronunțată în cursul anului 2005;

• „446" arată că este vorba despre al 446-lea ECLI atribuit în anul respectiv.

## II. Modul de citare a jurisprudenței

Modul de citare a jurisprudenței adoptat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene urmărește combinarea identificatorului ECLI cu numele uzual al deciziei și cu numărul de înregistrare a cauzei.

Astfel, acest mod de citare:

– ameliorează lizibilitatea deciziilor jurisdicționale prin aceea că trimiterile la jurisprudență cuprind la fiecare ocurență elementele necesare pentru a identifica fără echivoc decizia la care se face trimitere;

– prezintă o neutralitate lingvistică mai mare în măsura în care formatul citării este aproape identic în toate limbile și, astfel, conține mai puține elemente care trebuie traduse;

– facilitează introducerea automată de hiperlinkuri atât pentru ECLI al deciziei citate, cât și pentru punctul vizat din aceasta.

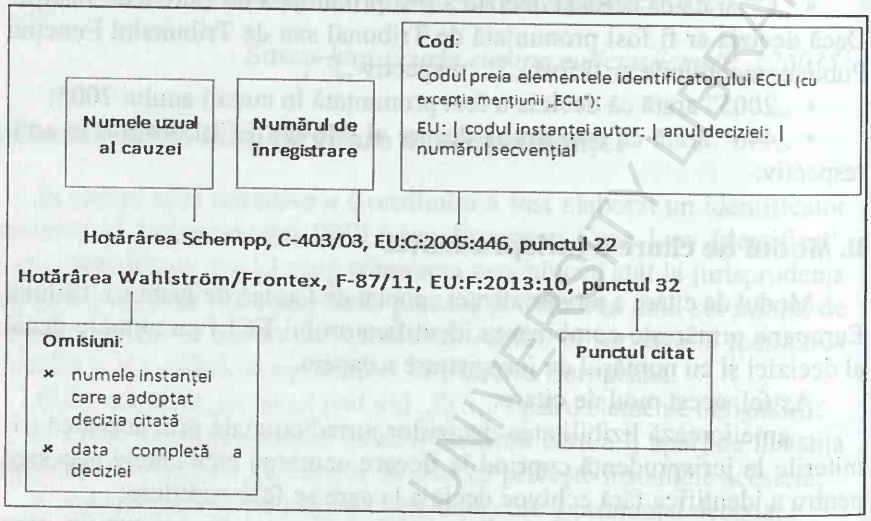
În plus, rămâne o distincție pentru cele trei instanțe între modul de citare de la prima ocurență și cel de la ocurențele următoare.

Astfel, în ceea ce privește Curtea și Tribunalul Funcției Publice, începând cu a doua ocurență a trimiterii, aceasta nu cuprinde menționarea numărului de înregistrare a cauzei. În ceea ce privește Tribunalul, trimiterea nu mai conține nici data deciziei, nici numărul de înregistrare și nici mențiunea privind publicarea, dacă este cazul.

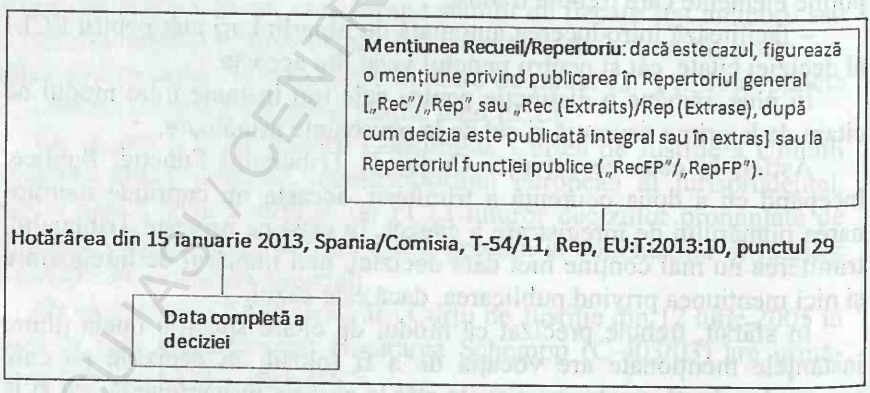
În sfârșit, trebuie precizat că modul de citare specific uneia dintre instanțele menționate are vocația de a fi folosit, în deciziile pe care aceasta le adoptă, pentru trimiterile atât la propria jurisprudență, cât și la cea a celorlalte două instanțe ale Uniunii.

Diferitele elemente ale modului de citare a jurisprudenței se prezintă după cum urmează:

Prima ocurență
Curtea de Justiție și Tribunalul Funcției Publice

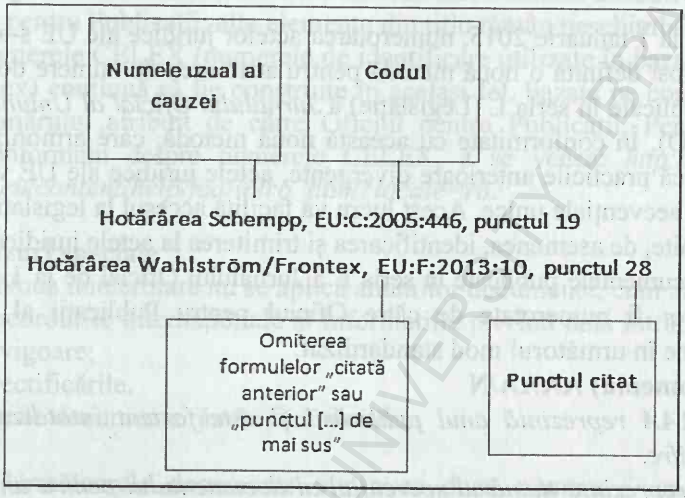



Tribunal

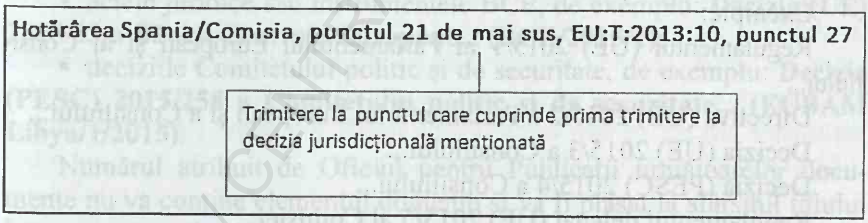



BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Ocurențele următoare
Curtea de Justiție și Tribunalul Funcției Publice




Tribunal




Modul de citare a fost introdus progresiv de fiecare instanță a Uniunii în cursul primului semestru al anului 2014.

[1] Concluzii ale Consiliului invitând la introducerea identificatorului european de jurisprudență și a unui set minim de metadate uniforme pentru jurisprudență (JO 2011, C 127, p. 1).

Pentru mai multe informații, a se vedea: *https://e-justice.europa.eu/content_european_case_law_identifier_ecli-175-ro.do? init=true*

[2] În scopul de a nu aglomera inutil trimiterea, se renunță la menționarea prefixului „ECLI" la citarea deciziilor Curții de Justiție, ale Tribunalului și ale Tribunalului Funcției Publice.

UNIVERSITY LIBRARY

## *Secţiunea a 4-a*

## *Armonizarea numerotării actelor juridice ale UE*[1]

De la 1 ianuarie 2015, numerotarea actelor juridice ale UE s-a schimbat. A fost definită o nouă metodă pentru atribuirea de numere documentelor publicate în seria L (Legislație) a *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene* (JO). În conformitate cu această nouă metodă, care armonizează și simplifică practicile anterioare divergente, actele juridice ale UE vor avea numere secvențiale unice. Acest lucru va facilita accesul la legislația UE și va permite, de asemenea, identificarea și trimiterea la actele juridice.

Documentele publicate în seria L a Jurnalului Oficial de la 1 ianuarie 2015 vor fi numerotate de către Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene în următorul mod standardizat:

**(domeniu) AAAA/N**

*AAAA reprezintă anul publicării și este format întotdeauna din patru cifre.*

*N reprezintă numărul secvențial al documentului pentru un anumit an, indiferent de domeniu și de tipul de document, și este format din oricâte cifre sunt necesare.*

Exemple:

Regulamentul (UE) 2015/1 al Parlamentului European și al Consiliului...

Directiva (UE) 2015/2 a Parlamentului European şi a Consiliului...

Decizia (UE) 2015/3 a Consiliului...

Decizia (PESC) 2015/4 a Consiliului...

Regulamentul delegat (UE) 2015/5 al Comisiei...

Directiva de punere în aplicare (UE) 2015/6 a Comisiei...

Decizia (UE) 2015/7 a Parlamentului European...

Decizia (UE, Euratom) 2015/8 a Parlamentului European...

***Domeniul** – (UE), (Euratom), (UE, Euratom), (PESC) – figurează la începutul numărului între paranteze; acesta este în continuare dependent de limbă.*

---

[1] *http://eur-lex.europa.eu/content/tools/elaw/OA0614022ROD.pdf.*

Numerotarea și trimiterea la documentele publicate înainte de 1 ianuarie 2015 sau la o altă serie decât seria L din JO nu se modifică.

Singurul element afectat de modificare este numărul atribuit de către Oficiul pentru Publicații; alte elemente din titlu rămân neschimbate.

Numerele CELEX (numerele de identificare utilizate în baza de date EUR-Lex) continuă să fie construite în același fel, bazate pe componentele numărului atribuit de către Oficiul pentru Publicații. Pentru mai multe informații despre numerele CELEX, a se vedea: *http://eur-lex.europa.eu/content/help/faq/intro. html?locale=ro.*

**Cazuri speciale**

1. Noua numerotare nu se aplică anumitor documente, cum ar fi:
- acordurile internaționale și informațiile privind data intrării lor în vigoare;
- rectificările.

Aceste documente rămân fără număr.

2. Următoarele documente vor avea două numere – un număr atribuit de către Oficiul pentru Publicații în momentul publicării lor în JO și un număr deja atribuit de autor:

- actele juridice sau instrumentele BCE, de exemplu: **Decizia (UE) 2015/33 a Băncii Centrale Europene... (BCE/2015/1);**
- deciziile Comitetului politic și de securitate, de exemplu: **Decizia (PESC) 2015/258 a Comitetului politic și de securitate... (EUBAM Libya/1/2015).**

Numărul atribuit de Oficiul pentru Publicații următoarelor documente nu va conține elementul domeniu și va fi plasat la sfârșitul titlului între paranteze drepte:

- actele adoptate de către organisme create prin acorduri internaționale, de exemplu: **Decizia nr. 2/2015 a Comitetului ambasadorilor ACP-UE... [2015/45];**
- actele adoptate în cadrul Spațiului Economic European (SEE), de exemplu: **Decizia nr. 58/2015 a Comitetului mixt al SEE... [2015/100];**
- actele adoptate în cadrul Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS), de exemplu: **Decizia nr. 02/10/COL a Autorității AELS de Supraveghere... [2015/101];**

- regulamentele Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE-ONU), de exemplu: **Regulamentul nr. 28 al Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE-ONU)... [2015/46].**

## *Secțiunea a 5-a*
## *Aplicarea dreptului Uniunii în ordinea juridică românească*

1. Prevederi relevante ale Constituției României și Tratatului de aderare la Uniunea Europeană
2. Aplicabilitatea directă a regulamentelor și transpunerea directivelor în dreptul românesc

În cadrul acestui capitol ne vom îndrepta atenția, în cadrul primei secțiuni, asupra aplicării dreptului Uniunii în ordinea juridică românească, studiind prevederile relevante ale Constituției României și ale Tratatului de aderare la Uniunea Europeană, precum și modul de aplicare a regulamentelor și directivelor în sistemul nostru de drept. Cea de-a doua secțiune va fi destinată răspunderii statelor membre pentru încălcarea dreptului Uniunii Europene, mai exact acțiunii în neîndeplinirea obligațiilor de către statele membre, reglementate de tratat și răspunderii extracontractuale a statelor membre pentru prejudiciile rezultate din încălcarea dreptului UE, aceasta din urmă construită prin intermediul jurisprudenței Curții de la Luxemburg.

### 1. Prevederi relevante ale Constituţiei României şi Tratatului de aderare la Uniunea Europeană

#### *A. Precizări prealabile*

Actele normative din dreptul românesc care reglementează statutul României de membru al Uniunii Europene sunt Constituția, astfel cum a fost revizuită prin *Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003*, tocmai în vederea aderării la Uniunea Europeană și *Legea nr. 157*

*din 24 mai 2005 pentru ratificarea Tratatului dintre Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005.*

Vom începe analiza noastră cu Legea fundamentală. Astfel, primul tratat european instituind Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului nu a înscris nicio dispoziție cu privire la revizuirea constituțiilor celor 6 state membre, ca state fondatoare. Acest lucru s-a realizat ceva mai târziu și nu prin dispoziții directe, ci, mai degrabă, în mod indirect, datorită originalității și amplorii acestei noi realități comunitare, realitate care a pus în lumină oportunitatea sau necesitatea, după caz, a unei astfel de revizuiri. Prima extindere, din anul 1973, a avut un impact constituțional clar, în special pentru Danemarca și Irlanda. Cea de-a doua, din anul 1981, nu a fost la fel și pentru Grecia. A treia extindere a coincis cu semnarea Actului Unic European, în anul 1986, ceea ce a avut drept consecință faptul că cele două state iberice, care au fost asociate la aceste negocieri, s-au pregătit încă de dinainte în acest sens. Cea de-a patra extindere, din anul 1995, a deschis Austriei, Finlandei și Suediei porțile unei Comunități, care, în timp, a devenit Uniunea Europeană (1993) și a antrenat un impact mult mai direct. O analiză de ansamblu a legilor fundamentale ale celor cincisprezece „vechi" state care fac parte din UE pune în evidență faptul că revizuirea constituțiilor acestora a avut ca obiect următoarele aspecte:

– existența unui temei constituțional general sau specific cu privire la posibilitatea aderării la UE;

– rolul instituțiilor naționale în procesul normativ și decizional al UE;

– interzicerea discriminării exercitate în raport cu cetățenia antrenează modificarea dispozițiilor constituționale sau a dispozițiilor legislative

fundamentale (în special în materia accesului la dreptul de proprietate imobiliară);

– influența adoptării dispozițiilor cu privire la cetățenia europeană asupra dreptului intern;

– raportul dintre dreptul UE și dreptul intern al statelor membre[1].

A. În ceea ce privește **Constituția României**, vom menționa pentru început, în ordinea apariției lor în Legea fundamentală, dispozițiile care au făcut obiectul revizuirii, din perspectiva aderării noastre la UE, fie că au fost modificate în acest sens, fie că au fost adăugite. Necesitatea revizuirii Constituției adoptate în 1991 a fost motivată de reformele de structură și de substanță care s-au produs în viața socială, economică și politică a țării, în mod special de perspectiva îndeplinirii celor două obiective majore ale politicii externe românești, și anume integrarea în Uniunea Europeană și aderarea la Alianța Nord-Atlantică. Așadar, unul dintre obiectivele majore ale legii de revizuire a Constituției l-a reprezentat asigurarea temeiului constituțional al realizării procesului de integrare.

Astfel, începem prin a menționa art. 11, Dreptul internațional și dreptul intern, care a primit un alineat nou, alin. (3)[2], ce dispune că, „în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției". Este de fapt cazul aderării la UE, organizație de integrare, care prevede transferuri de competență de la nivelul național la cel supranațional, aderare care presupune o „pregătire" prealabilă a Constituției, pe de o parte, pentru a face posibilă aderarea propriu-zisă și, pe de altă pare, pentru a evita cazuri (delicate din punct de vedere

[1] A. Fuerea, *Revizuirea Constituției României – din perspectiva integrării în Uniunea Europeană și aderării la Tratatul Atlanticului de Nord*, în Revista „Curierul Judiciar" nr. 4/2003, pp. 5-18.

[2] Soluție inspirată de cea similară din Constituția franceză, care prevede în art. 54: „În cazul în care Consiliul Constituțional, sesizat de Președintele Republicii, de primul-ministru, de președintele unei adunări sau alteia sau șaizeci de senatori sau deputați, a declarat că un acord internațional conține o clauză contrară constituției, autorizația de a ratifica sau de a aproba angajamentul internațional în cauză poate fi acordată numai după modificarea Constituției."

politic[1]) ulterioare, de incompatibilitate între Legea fundamentală și dreptul UE.

De asemenea, a fost adăugat alin. (4) la art. 16, Egalitatea în drepturi, care prevede: „În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale".

Extrădarea cetățenilor români în statele membre ale UE se poate realiza numai în conformitate cu legislația internă și regulile specifice UE (amendament la art. 19): „(1) Cetățeanul român nu poate fi extrădat sau expulzat din România. (2) Prin derogare de la prevederile alin. (1), cetățenii români pot fi extrădați în baza convențiilor internaționale la care România este parte, în condițiile legii și pe bază de reciprocitate. (3) Cetățenii străini și apatrizii pot fi extrădați numai în baza unei convenții internaționale sau în condiții de reciprocitate. (4) Expulzarea sau extrădarea se hotărăște de justiție."

La art. 20, Tratatele internaționale privind drepturile omului, a fost adăugată teza finală a alin. (2): „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, *cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile*." (s.n.).

A fost introdus, având în vedere tradiția existentă în dreptul UE, art. 35, Dreptul la mediu sănătos: „(1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2) Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și a ameliora mediul înconjurător."

– De asemenea, este reglementat dreptul de a fi ales în Parlamentul European, prevăzut de art. 38: „În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii români au dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European." Acesta este unul dintre drepturile conferite de cetățenia europeană și consfințit atât prin tratate, cât și prin Cartă,

[1] În condițiile existenței principiului priorității dreptului UE asupra tuturor normelor de intern ale statelor membre, inclusiv, practic, cele constituționale, potrivit jurisprudenței instanței de la Luxemburg.

drepturile resortisanților europeni în alegerile locale făcând parte din *acquis-ul* obligatoriu.

Dispoziții noi apar și cu privire la dreptul de proprietate privată, art. 44 alin. (2): „Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală." În acest fel, Constituția înscrie suficiente garanții constituționale pentru exercitarea acestui drept în conformitate cu *acquis*-ul și cu interesul general. De asemenea, modificarea a fost necesară pentru a permite aplicarea efectivă a celor patru libertăți de circulație din cadrul UE (libertatea de circulație a persoanelor, a bunurilor, a serviciilor și a capitalurilor).

Potrivit art. 135, Economia, „(2) Statul trebuie să asigure: g) aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene." Astfel, rolul statului a fost extins pentru a include și realizarea politicilor regionale, în conformitate cu obiectivele Uniunii.

În condițiile aderării la Uniunea Europeană prin lege organică se poate recunoaște circulația și înlocuirea monedei naționale cu cea a Uniunii Europene (amendament la art. 137), obligație care este reglementată de tratatele UE și decurge din procesul integrării europene și de evoluția Uniunii Economice și Monetare (UEM).

Art. 148, Integrarea în Uniunea Europeană, este cel care reglementează aderarea României la UE și relația dintre dreptul UE și dreptul românesc[1]:

---

[1] Constituția franceză prevede:

„Art. 88-1

Republica participă la Comunitățile Europene și Uniunea Europeană, constituite de state care au ales în mod liber, în temeiul tratatelor care le-a creat, să exercite în comun unele dintre competențele lor.

Art. 88-2

Sub rezerva reciprocității, și în modurile prevăzute de Tratatul privind Uniunea Europeană, semnat pe 7 februarie 1992, Franța este de acord cu transferul de competențe necesar pentru instituirea unei uniuni economice și monetare europene, precum și determinarea normelor privind trecerea frontierelor externe ale statelor membre ale Comunității Europene.

„(1) Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor.

(2) Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.

(3) Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și pentru aderarea la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.

(4) Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească[1] garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2).

(5) Guvernul transmite celor două Camere ale Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituțiilor Uniunii Europene."

B. În ceea ce privește **Legea de ratificare a tratatului de aderare**, aceasta conține dispoziții similare cu cele din art. 148 din Constituție, astfel cum reiese din tabelul de mai jos, la care se adaugă precizările legate de definirea „resortisantului", termen a cărui clarificare nu o regăsim în dreptul UE, deși este utilizat în mod curent, sensul fiind totuși ușor de identificat.

---

Art. 88-4

Guvernul supune Adunării Naționale și Senatului, din momentul transmiterii lor Consiliului Comunității, propuneri de acte comunitare conținând dispoziții de natură legislativă.

În timpul sesiunilor sau în afara acestora, rezoluții pot fi votate pe baza acestui articol, într-o manieră determinată prin regulamentul fiecărei Camere."

[1] Cele trei puteri în stat.

| Constituția României | Legea nr. 157/2005 |
|---|---|
| Titlul VI – Integrarea euroatlantică<br>Art. 148 – Integrarea în Uniunea Europeană<br>(1) Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor.<br>(2) *Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu,* au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.<br>(3) Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și pentru aderarea la *actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.* | Art. 2 – Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează ducerea la îndeplinire a obligațiilor României rezultate din actul aderării *și din prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și din celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu.* |

CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

| Constituția României | Legea nr. 157/2005 |
|---|---|
| *(4) Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2).*<br>(5) Guvernul transmite celor două Camere ale Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituțiilor Uniunii Europene. | Art. 2 – *Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează ducerea la îndeplinire a obligațiilor României rezultate din actul aderării* și din prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și din celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu. |
| | Art. 3 – În înțelesul Tratatului de aderare, al Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, al Tratatului de instituire a Comunității Europene, al Tratatului de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice și al Tratatului privind Uniunea Europeană, precum și al altor reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, următorii termeni se definesc după cum urmează:<br>a) prin *resortisant al unui stat* se înțelege persoana fizică sau juridică având cetățenia, respectiv naționalitatea acelui stat, în conformitate cu legislația internă a acestuia;<br>b) prin *resortisant român* se înțelege persoana fizică sau juridică având cetățenia, respectiv naționalitatea română, potrivit legislației române. |

BCU IAȘI / CENTRU UNIVERSITAR

Cu privire la Legea de ratificare a Tratatului de aderare, astfel cum am menționat anterior, potrivit art. 148 din Constituția României, aderarea țării noastre la Uniunea Europeană se face prin lege, adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Astfel, Legea de ratificare a fost adoptată de Parlamentul României pe data de 24 mai 2005, având numărul 157 și fiind publicată în Monitorul Oficial nr. 465 din data de 1 iunie 2005. În afara art. 1, care conține textul clasic în cazul legilor de ratificare[1], Legea de ratificare a Tratatului de aderare conține două articole suplimentare. Astfel, art. 2 reia obligația generală, prevăzută în art. 148 alin. (5) din Constituția României, în sensul că autoritățile române garantează aducerea la îndeplinire a prevederilor Tratatului de aderare, ale tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și ale reglementărilor comunitare având caracter obligatoriu. Această dispoziție are, astfel, rolul de a sublinia, pe plan național, importanța care trebuie acordată respectării obligațiilor asumate prin Tratatul de Aderare.

Articolul 3 definește termenul de „resortisant", care reprezintă echivalentul în limba română al termenilor „*national*[2]" din limba engleză și „*ressortissant*" din limba franceză[3]. Definiția este redactată în conformitate cu *Declarația privind cetățenia*[4], anexată Tratatului de la

[1] „Se ratifică ...".

[2] Substantiv.

[3] O.M. Salomia, *The legal effects of the European Union citizenship*, în Revista **Challenges of the Knowledge Society**, 11th-12th May 2018, 12th Edition, p. 627 – *file:///C:/Users/Oana/AppData/Local/Temp/CKS_2018_public_law_033.pdf*.

[4] Déclaration relative à la nationalité d'un État membre: La Conférence déclare que, chaque fois que le traité instituant la Communauté européenne fait référence aux *ressortissants* des États membres, la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel État membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'État concerné. Les États membres peuvent préciser, pour information, quelles sont les personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants aux fins poursuivies par la Communauté en déposant une déclaration auprès de la présidence; ils peuvent, le cas échéant, modifier leur déclaration.

Declaration on nationality of a Member State: The Conference declares that, wherever in the Treaty establishing the European Community reference is made to *nationals* of the Member States, the question whether an individual possesses the nationality of a Member State shall be settled solely by reference to the national law of the Member State concerned. Member States may declare, for information, who are to be considered their nationals for Community purposes by way of a declaration lodged with the Presidency and may amend

Maastricht, conform căreia definirea calității de „resortisant al unui stat" intră în sarcina legislației interne. Legea definește „resortisantul român" ca fiind persoana fizică sau juridică având cetățenia, respectiv naționalitatea română, potrivit legislației române, pentru o mai bună cunoaștere de către practicienii dreptului din România, în special instanțele judecătorești, care vor trebui să aplice direct Tratatul, conform principiilor UE. S-a optat pentru definirea ambilor termeni, în scopul asigurării unei claritați sporite a textului actelor UE. De asemenea, în urma analizei premergătoare acestei soluții, s-a ajuns la concluzia că în definirea noțiunii de „resortisant" nu intră și alte categorii de persoane în afara cetățenilor români și a persoanelor juridice având naționalitate română; se are în vedere faptul că nu sunt incluși în această definiție refugiații și persoanele care se bucură de protecție internațională pe teritoriul României, aceștia nebeneficiind de drepturile prevăzute de dreptul UE pentru „resortisanți".

S-a considerat deci oportună definirea doar a acestui termen, deoarece el nu se regăsește în legislația română sau cea a UE și, în același timp, nu s-a considerat necesară definirea și a altor termeni, care sunt deja definiți/explicați în legislația UE.

C. Cu privire la **Tratatul de aderare la Uniunea Europeană**[1], menționăm pe scurt câteva aspecte legate de modul de adoptare, structura și conținutul său[2]. La 25 aprilie 2005, a avut loc la Luxemburg un eveniment de o importanță deosebită pentru România, semnarea Tratatului de aderare la Uniunea Europeană. Pentru a intra în vigoare, Tratatul a trebuit să fie ratificat de cele două state candidate și de toate statele membre ale

any such declaration when necessary. Declarația cu privire la cetățenia unui stat membru: Conferința declară că, ori de câte ori Tratatul de instituire a Comunității Europene se referă la *resortisanții* statelor membre, problema de a ști dacă o persoană are cetățenia oricărui stat membru este reglementată numai prin referire la legislația națională a statului în cauză. Statele membre pot declara, pentru informare, care sunt persoanele care ar trebui să fie considerate ca fiind resortisanți ai lor în scopurile urmărite de Comunitate, prin depunerea unei declarații pe lângă Președinție; ele pot, dacă este necesar, să modifice declarația.

[1] Pentru o prezentare mai detaliată a conținutului, a se vedea Ș. Deaconu, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană – parte a acquis-ului constituțional?*, Liber Amicorum Ioan Muraru, Ed. Hamangiu, București, 2006, pp. 267-277.

[2] A. Dumitrașcu, *Tratatul de aderare a României și Bulgariei la UE – prezentare generală*, în Revista de Drept Public nr. 2/2005, Ed. All Beck, București, pp. 98-106.

Uniunii Europene, existând tradiția ca procesul de ratificare să fie finalizat, în primul rând, de statele candidate, urmând ca statele membre să demareze procesul ulterior. Astfel, pe data de 24 mai 2005, Parlamentul României a ratificat Tratatul de aderare, Bulgaria parcurgând și ea această procedură pe data de 11 mai 2005.

Privind retrospectiv la etapele care au condus la semnarea Tratatului de aderare, menționăm că semnarea sa a fost decisă la Consiliul European din decembrie 2004, stabilindu-se să aibă loc cu ocazia reuniunii Consiliului Afaceri Generale și Relații Externe (CAGRE) din luna aprilie 2005; astfel, președinția luxemburgheză a Uniunii Europene a planificat reuniunea pentru 25-26 aprilie 2005. Semnarea Tratatului de aderare – de către cele 25 de state membre, și de România și Bulgaria – a avut loc după realizarea unei proceduri complexe, prevăzute de art. 49 al Tratatului asupra Uniunii Europene[1], descrise în cele ce urmează.

Redactarea proiectului Tratatului de aderare a început în iulie 2004. La 31 ianuarie 2005, a fost finalizată versiunea în limba engleză a proiectului Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană, Grupul de lucru pentru redactarea Tratatului de aderare din cadrul Consiliului UE aprobând ultimele documente aferente acestuia (prevederi generale/ declarații și măsuri negociate). La nivelul Uniunii, redactarea Tratatului de aderare a revenit unui Grup de lucru ad-hoc al Consiliului, textul consolidat fiind elaborat de Comisia Europeană și de statul candidat. Rolul României în acest proces a fost extrem de important, constând în verificarea corectitudinii și a integralității prevederilor Tratatului, astfel încât informațiile cuprinse în el să reflecte, în mod exact, rezultatul negocierilor. La sfârșitul procesului, textul consolidat a fost verificat din

[1] Art. 49 alin. (1) TCE (fostul art. O TCE, modificat prin Tratatul de la Amsterdam):
„Orice stat european, care respectă principiile enunțate în art. 6 (1), poate solicita să devină membru al UE. El adresează cererea sa Consiliului, care se pronunță asupra ei cu unanimitate, după consultarea Comisiei și după avizul conform al Parlamentului European, care se pronunță cu majoritatea absolută a voturilor membrilor săi."
Art. 6 alin. (1): „UE este fondată pe principiile:
- libertății
- democrației
- respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale
- statului de drept,
principii care sunt comune statelor membre."

punct de vedere juridic și lingvistic, versiunea în limba română fiind revizuită de România.

Prin Decizie a Prim-Ministrului a fost constituit grupul de lucru pentru redactarea proiectului Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană, coordonat de Delegația Națională pentru negocierea aderării României la UE, în conformitate cu Legea nr. 590/2003 privind tratatele, potrivit căreia responsabilitatea pentru negocierea și încheierea tratatelor internaționale ale României revine Ministerul Afacerilor Externe sau instituției competente împreună cu acesta.

La 3 februarie 2005, Consiliul UE, prin Comitetul Reprezentanților Permanenți ai statelor membre (COREPER) a aprobat, fără dezbatere, textul în limba engleză al Tratatului de aderare a României și Bulgariei la Uniunea Europeană. Decizia COREPER consemnează acordul politic al statelor membre asupra condițiilor de aderare a Bulgariei și a României la Uniunea Europeană. Partea română a aprobat textul consolidat în limba engleză al Tratatului de aderare la 11 februarie 2005. După definitivarea procesului de redactare a textului Tratatului, procedura prevede formularea Opiniei Comisiei Europene (care a avut loc pe 22 februarie 2005) și obținerea Avizului conform al Parlamentului European asupra Tratatului, aviz care a fost prezentat pe 13 aprilie 2005. Pe baza lor – și în conformitate cu decizia politică a Consiliului European – Consiliul de miniștri decide, formal, semnarea Tratatului de aderare, confirmând astfel și în termeni juridici aderarea României la Uniunea Europeană. Atât Avizul conform al Parlamentului European, cât și Opinia Comisiei au avut un rol politic determinant, în sensul că ele au confirmat acordul celor două instituții europene asupra aderării României și Bulgariei.

În continuare, vom prezenta, succint, structura **Tratatului de aderare.** Rezultat al procesului de negociere a celor 31 de capitole de acquis comunitar, Tratatul de aderare la Uniunea Europeană este comun cu cel al Bulgariei, astfel cum s-a întâmplat și cu cele 10 noi state membre, care au avut un instrument comun de aderare la Uniune; în plus, Tratatul pentru cele două state a fost elaborat pe aceleași principii și după aceeași metodă de lucru utilizate la redactarea Tratatului celor zece noi state membre.

Principalul element distinctiv al cazului României și Bulgariei este că, spre deosebire de cele zece state membre care au aderat la 1 mai

2004, România și Bulgaria ar fi aderat prin Tratatul de aderare la Tratatul de instituire a Constituției pentru Europa, cu condiția ca acesta să fie ratificat de toate statele membre până la data aderării efective a României și Bulgariei[1]. Din acest motiv, s-au redactat concomitent un Act de aderare și un Protocol de aderare. Având în vedere că Tratatul constituțional nu a mai intrat în vigoare, Protocolul de aderare nu a mai intrat în vigoare, ci Actul de aderare. Actul de aderare cuprinde modificările aduse prin aderarea României și Bulgariei la Uniunea Europeană tratatelor constitutive în vigoare la acel moment, și anume Tratatul asupra Uniunii Europene, Tratatul instituind Comunitatea Europeană și Tratatul instituind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (Euratom).

Tratatul de aderare a Bulgariei și a României la Uniunea Europeană cuprinde următoarele elemente: Părțile generale: Tratatul propriu-zis, Actul de aderare; Anexele: conțin măsurile convenite în cadrul negocierilor (măsuri permanente) și măsuri temporare (perioadele de tranziție); Declarațiile. Prezentăm în continuare, pe scurt, Părțile generale ale Tratatului de Aderare. Tratatul de aderare propriu-zis, care cuprinde șase articole, consacră aderarea Bulgariei și României a la Uniunea Europeană. Actul de aderare conține: Partea I – Principiile; Partea a II-a – Prevederi generale: elemente privind ajustarea Tratatelor; Partea a III-a – Prevederile permanente (în esență, adaptarea acquis-ului); Partea a IV-a – Prevederile temporare (perioadele de tranziție); Partea a V-a – Prevederi legate de implementarea Actului. Partea I (Principiile) conține definiții și prevederi privind caracterul obligatoriu pentru cele două state al tratatelor institutive/modificatoare și al actelor adoptate de instituțiile comunitare și de Banca Centrală Europeană anterior aderării Bulgariei și României la UE. Aplicarea dispozițiilor tratatelor originare și ale actelor instituțiilor sunt supuse derogărilor convenite în cursul negocierilor de aderare cu fiecare stat candidat. Este statuată obligația celor două noi state membre de a adera la convențiile și acordurile încheiate de Uniune cu state terțe, la convențiile încheiate între statele membre, precum și însușirea *acquis*-ului Schengen. Lista convențiilor încheiate între statele

[1] Pentru comentarii cu privire la „ratificarea implicită și prematură" a Tratatului constituțional, a se vedea: S. Tănăsescu, *Despre autoritatea constituțională a unui tratat european,* Liber Amicorum Ioan Muraru, Ed. Hamangiu, București, 2006, pp. 311-314.

membre este anexată Actului. România și Bulgaria au obligația de a amenda, până la data aderării, tratatele încheiate cu state terțe, pentru a le asigura compatibilitatea cu dreptul comunitar sau de a le denunța, dacă amendarea nu este posibilă. Se prevede că UE va adapta restricțiile cantitative la oțel și produse din oțel în relația cu statele terțe, în raport cu importurile României și Bulgariei. De asemenea, restricțiile cantitative aplicate de Uniune importurilor de produse textile și de îmbrăcăminte vor fi adaptate pentru a ține cont de aderarea Bulgariei și a României la Uniune. În ceea ce privește acordurile bilaterale privind pescuitul încheiate de România și Bulgaria înainte de aderare, se prevede că acestea vor fi administrate de Uniune. Bulgaria și România vor participa în cadrul Uniunii Economice și Monetare de la data aderării, fiind considerate state cu derogare de la adoptarea monedei unice, potrivit art. 122 al Tratatului instituind Comunitatea Europeană. Partea a II-a conține prevederile instituționale, respectiv participarea Bulgariei și României la instituțiile Uniunii Europene. Se prevede că limba română și limba bulgară devin limbi oficiale ale Uniunii, odată cu aderarea. Partea a III-a (Prevederile permanente) prevede acceptarea măsurilor permanente negociate (și care sunt prevăzute într-o anexă). Partea a IV-a (Prevederile temporare) se referă la măsurile tranzitorii convenite în cadrul negocierilor (conținute în anexă), prevederile instituționale și prevederile financiare având caracter temporar. Partea a IV-a cuprinde și clauzele de salvgardare. În cadrul prevederilor temporare, se precizează posibilitatea pentru cele două state de a adopta măsuri tranzitorii pentru a facilita trecerea la noua politică agricolă comună, precum și în ceea ce privește aplicarea regulilor comunitare în domeniul veterinar, fito-sanitar și al siguranței alimentelor. Partea a V-a (Prevederi referitoare la adaptările instituționale) cuprinde dispoziții privind adaptările instituționale care sunt necesare în urma aderării Bulgariei și României (Titlul I), modalitățile de aplicare a actelor instituțiilor comunitare față de Bulgaria și România (Titlul II, care prevede obligația Bulgariei și României de a adopta toate măsurile necesare pentru a se conforma, de la data aderării, directivelor și deciziilor adoptate de instituții și comunicate statelor membre. Aceste măsuri includ și obligația de a opera modificările legislative interne necesare) și prevederile finale (Titlul III, care prevede transmiterea către România și Bulgaria a unei copii certificate a unor instrumente juridice: Tratatul de

instituire a Comunității Europene și Tratatul Uniunii Europene, precum și tratatele internaționale deținute în arhivele Secretariatului General al Consiliului). În ceea ce privește Declarațiile, menționăm că la Tratatul de aderare a fost anexată o serie de declarații cu caracter politic, care nu au efecte juridice: Declarația comună a statelor membre (UE 25) privind libera circulație a persoanelor; Declarația comună a UE 25 și a Comisiei Europene privind pregătirile pentru aderare ale Bulgariei și ale României; Declarația comună a Germaniei și Austriei privind libera circulație a persoanelor; Declarația Bulgariei privind alfabetul chirilic.

### *B. Ierarhia actelor în dreptul românesc după aderarea la Uniunea Europeană*

Dreptul UE „a afectat *ordonanțarea clasică a ierarhiei izvoarelor dreptului* pentru toate țările Uniunii Europene"[1]. „Nu doar ordonanțarea formală s-a îmbogățit cu o nouă sursă, *dreptul comunitar*, el însuși ierarhizat între *dreptul originar* (...) și *dreptul derivat* (...), dar și raporturile reciproce între *normele adoptate de Parlament și cele adoptate la nivelul puterii executive* au fost bulversate. (...) În fiecare din cele 25[2] de state membre ale Uniunii Europene, ansamblul dreptului comunitar este superior legii, cu atât mai mult cu cât jurisdicțiile recunosc peste tot această superioritate, de a înlătura norma națională contrară unei norme direct aplicabile a dreptului comunitar, fie ea conținută în tratate, regulamente sau directive comunitare."[3]

Statele membre au acceptat, relativ ușor, aplicarea imediată și directă a dreptului comunitar în ordinea lor juridică, precum și prioritatea dreptului UE în raport cu dreptul intern. Astfel, spre exemplu, în Austria, s-a prevăzut faptul că organele interne trebuie să accepte că dreptul Uniunii Europene are o forță mult mai întinsă decât dreptul internațional clasic; recunoașterea generală a aplicării imediate a dreptului internațional în ordinea juridică internă belgiană a făcut ca aplicabilitatea directă a regulamentelor și chiar a directivelor să nu ridice nicio problemă, iar prioritatea

---

[1] J. Ziller, *Administrations comparés. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Ed. Montchrestien, Paris, 1993, p. 287, citat de D. Apostol Tofan, *op. cit*, p. 23.

[2] Astăzi 27 de state membre.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, pp. 23-24.

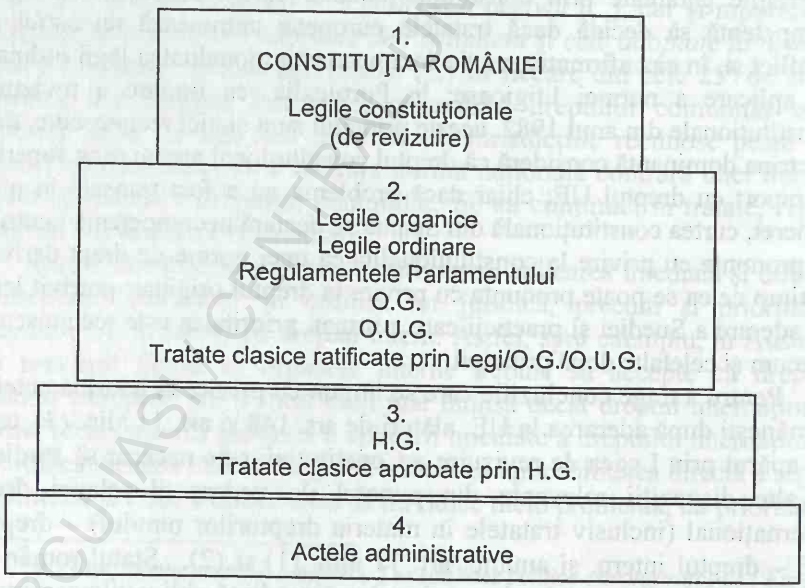
dreptului UE a fost, de asemenea, admisă ușor, chiar dacă subzistă o îndoială în ceea ce privește raporturile dintre dreptul UE și constituție; autoritățile daneze, precum și cele finlandeze, în special tribunalele, au acceptat toate principiile fundamentale ale dreptului comunitar; jurisprudența franceză admite în prezent prioritatea dreptului UE asupra legilor, chiar posterioare; Curtea constituțională germană recunoaște aplicabilitatea imediată, directă și prioritară a dreptului UE; în Grecia, principiile dreptului UE au fost admise fără nicio problemă; principiile dreptului UE sunt clar recunoscute în Irlanda, ca urmare a revizuirilor constituționale necesare pentru aderarea la Comunități și la tratatele ulterioare; tribunalele italiene au recunoscut și ele aceste principii, dar numai după o îndelungată evoluție a practicii curții constituționale, care a admis faptul că judecătorii ordinari pot să se pronunțe cu privire la neconformitatea dreptului național cu dreptul UE, iar în cazul în care curtea constituțională recunoaște existența unui conflict între dreptul UE și principiile fundamentale sau drepturile și libertățile garantate prin constituția italiană, curtea constituțională este competentă să decidă dacă tratatele europene antrenează un astfel de conflict și, în caz afirmativ, va declara neconstituționalitatea legii ordinare de aplicare a normei litigioase; în Portugalia, ca urmare a revizuirii constituționale din anul 1982, aceste principii sunt și aici recunoscute, deși doctrina dominantă consideră că dreptul constituțional are un rang superior în raport cu dreptul UE; chiar dacă problema nu a fost tranșată în mod concret, curtea constituțională din Spania se declară necompetentă pentru a se pronunța cu privire la constituționalitatea unei norme de drept derivat, în timp ce ea se poate pronunța cu privire la dreptul originar; potrivit legii de aderare a Suediei și practicii care a urmat, prioritatea este recunoscută, precum și celelalte două principii.

Pentru a trage concluziile care se impun cu privire la ierarhia actelor românești după aderarea la UE, alături de art. 148 și art. 11 alin. (3), care au apărut prin Legea de revizuire a Constituției, este necesar să studiem și alte dispoziții relevante din punctul de vedere al relației drept internațional (inclusiv tratatele în materia drepturilor omului) – dreptul UE – dreptul intern, și anume: art. 11 alin. (1) și (2), „Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte. *Tratatele ratificate* de *Parlament*, potrivit

*legii*, fac parte din dreptul intern." (s.n.) și art. 20, Tratatele internaționale privind drepturile omului, care prevede: „(1) *Dispozițiile constituționale* privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi *interpretate și aplicate* în concordanță cu *Declarația Universală a Drepturilor Omului*, cu *pactele și cu celelalte tratate* la care România este parte. (2) Dacă există *neconcordanțe* între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale *omului*, la care România este parte, și *legile interne*, au prioritate reglementările internaționale, cu *excepția* cazului în care *Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile*." (s.n.).

Înainte de apariția art. 11 alin. (3) și a art. 148, ierarhia actelor normative în dreptul românesc era structurată astfel [potrivit art. 11 alin. (1) și (2) și art. 20]:

a) în cazul în care avem în vedere legile de ratificare a tratatelor internaționale care *nu sunt în materia drepturilor omului* (le vom numi *tratate clasice*), ierarhia este următoarea:



– astfel, potrivit art. 11 alin. (1), statul român se obligă să îndeplinească întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile ce-i revin din tratatele la care este *parte*, obligaţie desemnată prin adagiul latin *pacta sunt servanda*;

– în acelaşi timp, trebuie menţionat că un tratat (negociat şi semnat de guvern) poate fi ratificat sau nu de către parlament, fiind vorba deci despre un act discreţionar, însă, odată ratificat (statul devenind astfel *parte*), trebuie respectat şi nu pot fi invocate nici măcar dispoziţii ale legii interne pentru a justifica nerespectarea tratatului;

– alin. (2) al art. 11 aduce precizări suplimentare: astfel, *tratatele ratificate* de *Parlament*, potrivit *legii*, fac parte din *dreptul intern*; de aici se deduc următoarele reguli: în primul rând, tratatele se ratifică de parlament[1]; în al doilea rând, legea în conformitate cu care se ratifică tratatele este *Legea nr. 590/2003 privind tratatele*; ultima concluzie care se desprinde din citirea alin. (2) este în sensul că tratatele pătrund în dreptul intern prin intermediul actului cu ajutorul căruia sunt preluate, tratatele dobândind în consecinţă natura juridică şi forţa juridică a actului de drept intern respectiv (el va fi aplicat în calitate de act intern şi pierde astfel natura de act de drept internaţional) şi intrând deci pe treapta din ierarhie corespunzătoare acestuia din urmă; rezultă de aici foarte clar sistemul dualist consacrat de Constituţia României;

– în ceea ce priveşte alin. (3), marcă şi acesta a dualismului, se prevede că, în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziţii contrare Constituţiei, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituţiei; cu alte cuvinte, nemodificarea constituţiei împiedică intrarea în vigoare a tratatului respectiv, care poate fi fie renegociat, fie denunţat.

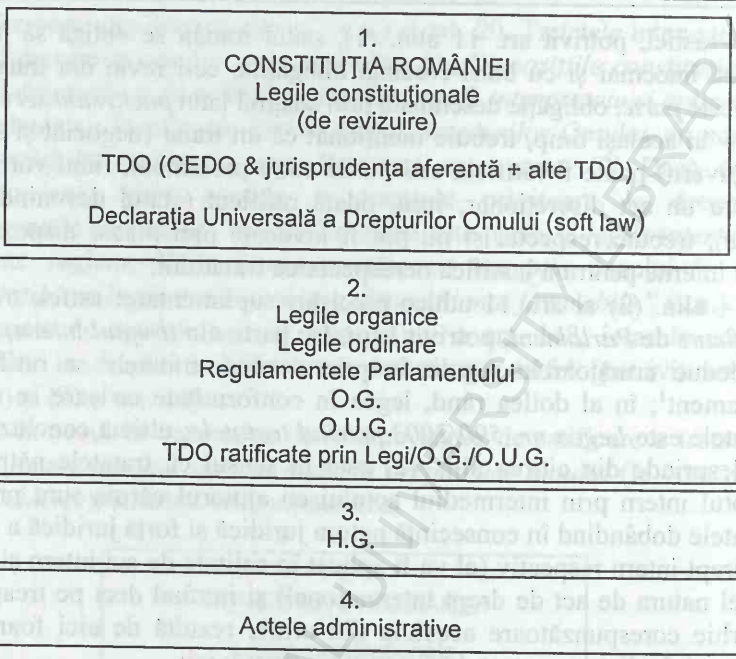
b) în cazul în care avem în vedere legile de ratificare a *tratatelor internaţionale în materia drepturilor omului (TDO)*[2], ierarhia este structurată după cum urmează:

– observăm, analizând art. 20, că, în materia drepturilor omului, se aplică reguli speciale (specifice monismului);

---

[1] Ceea ce pune sub semnul analizei situaţia ratificării prin O.G. sau O.U.G., prevăzute de Legea tratatelor.

[2] Prelegere în cadrul cursului *„Protecţia internaţională a drepturilor omului"*, prof. dr. Liviu Popescu, Facultatea de Drept, Universitatea din Bucureşti.




– astfel, *dispozițiile constituționale* privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi *interpretate și aplicate* în concordanță cu *Declarația Universală a Drepturilor Omului (DUDO)*, cu *pactele și cu celelalte tratate* la care România este parte; este menționat aici un act internațional de *soft law*, DUDO, dar și tratate sau pacte ratificate de România în materia drepturilor omului, toate acestea devenind repere în vederea interpretării și aplicării Constituției *la cazuri concrete*;

– cu alte cuvinte, actele internaționale în cauză, deși nu au supremație (Constituția nu poate fi invalidată de acestea), se bucură de *prioritate de aplicare*, înlăturând o normă juridică internă sau un act normativ intern care le-ar fi contrar[1] („Dacă există *neconcordanțe* între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale *omului*, la care România este parte, și *legile interne*, au *prioritate reglementările internaționale*...")[2] (s.n.);

[1] A se vedea, în acest sens, S. Tănăsescu, *Despre autoritatea constituțională a unui tratat european*, *op. cit.*, pp. 308-309.

[2] Art. 20 – Tratatele internaționale privind drepturile omului din Constituția României.

– de la această din urmă regulă există o excepție, și anume cazul în care *Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile*[1]; este vorba despre consacrarea, cu ocazia revizuirii Constituției, a principiului *mitior lex,* și acesta marcă a dualismului.

c) Întrebarea care se pune este dacă situația prezentată mai sus se schimbă prin introducerea în Constituție a Titlului VI, dedicat integrării euroatlantice, mai exact a art. 148, care privește aderarea la UE.

Astfel, potrivit alin. (1), aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene se face în scopul *transferării* unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al *exercitării în comun* cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate. Astfel, art. 148 conține o „clauză comunitară generală" de delegare de atribuții[2], de la nivel național la nivel supranațional, marcă specifică sistemului de integrare pe care se bazează Uniunea Europeană. Remarcăm așadar surprinderea funcționării speciale a UE, ca organizație de integrare (și nu de cooperare), care împrumută elemente ce țin de organizarea federală a competențelor.

În consecință, în acest context, observăm că, din punctul de vedere al actului intern prin care se ratifică tratatul de aderare la UE, Constituția precizează că aderarea se face prin *lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor.* Astfel, având în vedere importanța relațiilor sociale (care implică transferul de atribuții menționat mai sus și exercitarea în comun cu celelalte state membre a unor atribuții) reglementate prin legea de ratificare, a fost considerată necesară o procedură specială de adoptare, care diferă de cea prevăzută de Constituție pentru celelalte tratate internaționale, procedură care plasează această lege de ratificare, în ierarhie, sub legile constituționale, dar deasupra legilor organice și ordinare[3].

„Complexitatea raporturilor între *dreptul intern* și *dreptul comunitar* sau *european* este determinată și de specificul fiecărui sistem juridic

[1] *Idem.*

[2] *Ibidem*, p. 310.

[3] Pentru o analiză detaliată în acest sens, a se vedea S. Tănăsescu, *Despre autoritatea constituțională a unui tratat european, op. cit.*, pp. 310-311.

național și, mai ales, de particularitățile organizării constituționale."[1]. „Influența *integrării europene* cu o centralizare economică și politică se manifestă și cu privire la pretenția supremației normative care, prin definiție, este stabilită de toate constituțiile."[2] Art. 148 consacră, de asemenea, similar cu dispozițiile privitoare la tratatele internaționale în materia drepturilor omului, *prioritatea de aplicare* (și nu supremația) (cu respectarea prevederilor actului de aderare) a prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și modificatoare[3], precum și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu[4], față de dispozițiile contrare din *legile interne*[5]. Considerăm că dezbaterile care au loc cu privire la diferența dintre „supremație" (care implică o relație ierarhică) și „prioritate" (privită ca tehnică de interpretare între norme aflate pe picior de egalitate din punctul de vedere al forței juridice), precum și la faptul de a ști dacă formularea „legile interne" cuprinde inclusiv legea fundamentală nu au relevanță practică, având în vedere jurisprudența CJUE care consacră prioritatea dreptului UE asupra *tuturor* actelor normative din dreptul intern al statelor membre, inclusiv cele constituționale, indiferent de prevederile din constituțiile statelor membre. Prioritatea este, astfel, un concept absolut indispensabil sistemului UE, date fiind atât caracterul integrationist al acestei organizații internaționale, cât și necesitatea aplicării și interpretării uniforme a dreptului UE, în toate statele membre. Spre deosebire de prevederile art. 20, care face vorbire de „neconcordanțe", art. 148 vorbește despre „dispoziții contrare". Altfel spus, neconcordanțele sunt analizate de la caz la caz, dându-se prioritate de aplicare întotdeauna normei mai favorabile, care, în funcție de situația

[1] A.R. Lazăr, *Relația legalitate-oportunitate în statul de drept,* în Revista „Curierul Judiciar" nr. 9/2003, p. 109, citat de D. Apostol Tofan, *op. cit*, p. 24.

[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 24.

[3] Care au făcut obiectul ratificării.

[4] Este vorba despre dreptul derivat (regulamente, directive, decizii și alte acte obligatorii adoptate înainte, acestea din urmă subzistând timp de 5 ani, perioadă de tranziție, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, care interzice crearea altor tipuri de acte normative decât cele prevăzute de tratate), adoptat de instituțiile UE și care nu face obiectul ratificării, beneficiind de aplicabilitate imediată.

[5] Simpla prevedere a acestei reguli a priorității este dovada dualismului consacrat de Constituție. Dacă prioritatea s-ar fi aplicat direct, în virtutea doar a aderării, ne-am fi aflat în ipoteza monismului.

în speță, poate fi ori actul internațional ori norma internă (cealaltă rămâne *neaplicată* în cazul respectiv, dar se poate să fie aplicată, corect, în alt caz concret). În ceea ce privește ipoteza din art. 148, o normă internă sau un act intern care este contrar unei dispoziții din dreptul UE va rămâne astfel, și anume „contrară", în toate cazurile concrete, întotdeauna, iar sancțiunea (neaplicarea) este în consecință permanentă[1]. Menționăm în plus faptul că, potrivit obligației de cooperare loială[2] și în contextul securității juridice, statul membru trebuie să înlăture (acțiune separată de constatarea contrarietății și, în orice caz, nu automată[3] ca efect al priorității), prin abrogare ulterioară, norma sau actul intern neconform cu dreptul UE. Sarcina verificării contrarietății revine, practic, tuturor autorităților naționale, inclusiv instanțele judecătorești.

Găsim prezentă în art. 148 și *obligația generală de cooperare loială*, prevăzută de noul art. 4(3) TUE, precum și obligația prevăzută de art. 291 TFUE referitoare la punerea în aplicare a actelor UE4; astfel, Parlamentul,

---

[1] De aici, concluzia că diferența față de conceptul de supremație nu are relevanță în pratică, deoarece sancțiunea are practic același efect, chiar dacă motivul este nuanțat (neconstituționalitatea sau „contrarietatea" față de dreptul UE): norma neconstituțională sau, respectiv, contrară nu trebuie să mai fie aplicată în practică *niciodată*. În același timp, astfel se justifică faptul că, în ierarhie, legea de ratificare a tratatului de aderare se află pe un palier superior față de legile interne.

[2] Art. 4 alin. (3) TUE și art. 291 TFUE, precum și jurisprudența în materie a Curții de la Luxemburg.

[3] Observăm o altă diferență față de normele declarate neconstituționale, care nu se mai aplică automat, ca efect al acestei declarări, de la momentul publicării în Monitorul Oficial a deciziei Curții Constituționale, fără ca autoritatea emitentă să aibă obligația (prevăzută eventual în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative) de a o înlătura printr-un act ulterior adoptat special în acest scop.

[4] Art. 291 TFUE: (1) Statele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii.

(2) În cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare sau, în cazuri speciale și temeinic justificate, precum și în cazurile prevăzute la art. 24 și 26 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliului.

(3) În înțelesul alin. (2), Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc, în prealabil, normele și principiile generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie.

(4) În titlul actelor de punere în aplicare se introduc cuvintele „de punere în aplicare".

Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească, cele trei puteri în stat, *garantează* aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alin. (2), referitoare la prioritatea de aplicare.

Este prevăzută, de asemenea, procedura conform căreia Guvernul transmite celor două Camere ale Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu[1], înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituțiilor Uniunii Europene, pe care o putem considera în contextul mai larg al principiului subsidiarității și al preocupării, pe care o observăm și în Tratatul de la Lisabona, de a implica tot mai profund parlamentele naționale în adoptarea actelor normative ale UE, chiar dacă parlamentul este doar informat, iar guvernul este cel care ia decizia (marcă, de această dată, a interguvernamentalismului UE[2])[3].

## 2. Aplicabilitatea directă a regulamentelor și transpunerea directivelor în dreptul românesc[4]

### *A. Aplicabilitatea directă a regulamentelor*

Regulamentul este actul juridic al Uniunii Europene „obligatoriu în toate elementele sale și direct aplicabil în toate statele membre". Spre deosebire de directive, regulamentele nu se transpun, ele se aplică direct în ordinea juridică a fiecărui stat membru din momentul intrării în vigoare, fiind necesară, în consecință, asumarea acestora, ca atare, de către instituțiile naționale competente în domeniile acestora de reglementare.

---

[1] Este vorba despre actele normative pe care reprezentanții la nivel de guvern le vor semna în Consiliul UE.

[2] Prin vot în cadrul Consiliului UE.

[3] Pentru o analiză a relației între dreptul național, dreptul european și dreptul internațional, a se vedea și R.D. Popescu, *The relationship between national law, European law and international law in a multilevel governance system, www.federalism.ch/ files/ FileDownload/918/Popescu_web.pdf.*

[4] La sfârșitul anului 2009, dreptul UE includea, în afara normelor tratatului, aproximativ 6 140 de regulamente și aproape 1 820 de directive în vigoare pe teritoriul celor 27 de state membre [Sursa: Al 27-lea Raport anual al Comisiei privind monitorizarea aplicării dreptului Uniunii Europene (2009), COM (2010) 538 final].

Statelor membre le este interzisă orice acțiune legislativă prin intermediul căreia regulamentele să fie *preluate* (în sens de *transpunere*) în dreptul intern. De asemenea, este interzis orice paralelism, în sens de *dublare*, între normele naționale și prevederile unui regulament. Pentru o aplicare corectă și completă a regulamentelor, este permisă, și chiar recomandată uneori, adoptarea de acte normative prin care sunt create structurile necesare punerii în aplicare a regulamentelor (de exemplu, acte normative prin care este creată o autoritate prevăzută de un regulament, acte normative prin care este desemnată autoritatea care realizează o comunicare prevăzută de regulament etc.). Această acțiune poartă denumirea de *implementare* și este diferit de *transpunere*.

Pentru respectarea angajamentului asumat prin Tratatul de aderare, și anume respectarea dreptului Uniunii Europene, pe lângă obligația *implementării* regulamentelor din aria de competență, instituțiile din România trebuie să evalueze fiecare astfel de act al UE, precum și actele normative naționale incidente din domeniul respectiv, iar în urma acestei evaluări să facă următoarele demersuri, după caz[1]:

– să abroge sau să modifice, în mod corespunzător, actele juridice interne care au același obiect de reglementare, încalcă sau adaugă nepermis la prevederile unor regulamente;

– să inițieze/adopte măsurile legislative sau administrative fără de care aplicarea directă a regulamentelor europene în ordinea juridică internă nu este posibilă.

În România, Departamentul pentru Afaceri Europene este instituția care monitorizează stadiul îndeplinirii măsurilor legislative necesare.

### *B. Aspecte generale privind transpunerea directivelor*

Prin natura sa, directiva presupune *intervenția autorităților naționale pentru ca ea să producă efecte juridice în dreptul intern* al fiecărui stat membru destinatar. Directiva corect publicată sau notificată, potrivit art. 297 alin. (2) TFUE, creează, în sarcina destinatarilor, o obligație de a adopta măsurile necesare pentru aplicarea sa efectivă în ordinea juridică

[1] Disponibilă online pe *www.dae.gov.ro/articol/749/crearea-cadrului-juridic-necesar-aplic-rii-directe-a-regulamentelor-comunitare.*

internă a acestora. Obligația decurge direct din cerința impusă de art. 288 alin. (3) TFUE și care se regăsește în *principiul cooperării loiale a statelor membre* formulat de art. 4 alin. (3) TUE. Rezultă, prin urmare, că autoritățile naționale competente au obligația de a adopta un act de transpunere a directivei.

Transpunerea[1] directivei este operațiunea prin care statul membru destinatar procedează la adoptarea de măsuri necesare punerii ei în practică.

Statul *poate alege modalitatea* (în sens de tehnică legislativă sau regulamentară proprie fiecărui stat) *și mijloacele* (instituțiile juridice susceptibile să realizeze obiectivul indicat), esențial fiind ca acestea să conducă la atingerea rezultatului. Statul poate adopta legi sau regulamente, după cum poate fi pus în situația de a abroga sau modifica dispoziții interne incompatibile cu prevederile directivei.

A transpune directivele în dreptul intern înseamnă a le pune în aplicare prin intermediul unor măsuri interne, asemănător cu punerea în aplicare a legilor-cadru interne prin acte normative subordonate.

După cum remarcă Sacha Prechal, în doctrină și jurisprudență se folosesc diverși termeni pentru transpunere: de la „aplicare" la „punere în practică", de la „implementare" la „traducere". În opinia sa, acești termeni introduc o confuzie extinzând prea mult sau, dimpotrivă, limitând sfera conceptului de transpunere[2]. În favoarea termenului de *transpunere* se pronunță și alți specialiști, în special din doctrina franceză[3]. Implementarea se realizează în trei etape: cea a transpunerii, cea a aplicării și cea a punerii în executare (termenul uzitat în traducerile în limba română fiind de „impunere"). Transpunerea este definită ca fiind procesul de transformare a directivei în prevederi naționale prin intermediul autorităților legislative interne competente. Aplicarea reprezintă etapa de punere în practică la cazul concret, iar ultima fază, impunerea denumește realizarea controlului și aplicarea eventualelor sancțiuni pentru nerespectarea obligației de transpunere[4]. Cu toate acestea, însuși autorul

---

[1] Din fr. *transposer* și lat. *transponere.*

[2] S. Prechal, *Directives in EC law*, Oxford University Press, Oxford. 2006, p. 34.

[3] P.-H. Teitgen, *Droit institutionnel communautaire*, Cours du Droit, Paris, 1977-1978, p. 181; R. Kovar, *Ordre juridique Communautaire*, Dalloz, Paris, 1991, p. 109.

[4] S. Prechal, *op. cit.*, pp. 5-6.

recunoaște că această etapizare nu este acceptată unanim în doctrina sau jurisprudența Curții de Justiție de la Luxemburg, existând, pe lângă problema conceptuală, și cea generată de faptul că unii temeni nu au același înțeles în traducerea în diversele limbi oficiale ale statelor membre[1].

Termenul de *transpunere*, ca primă fază a procesului de implementare, este întâlnit și în alte studii de specialitate[2], în special în doctrina de influență anglo-saxonă. În *Guide to the approximation of the European Union environmental legislation*[3], publicat în 1997 de Comisia Europeană, se arată că armonizarea legislației se realizează prin întrunirea obligatorie a următoarelor elemente etapizate pe care se bazează:

– *transpunerea*, care este definită în ghid, la Anexa 4, intitulată *Definiții*, ca fiind: orice măsură legislativă, de reglementare sau administrativă, obligatorie, adoptată de orice autoritate competentă a unui stat membru, în scopul de a încorpora în ordinea juridică națională a obligațiilor prevăzute în directive. Transpunerea nu include, prin urmare, reproducerea *ad literam* a directivelor în sistemul juridic național, ci prevederi adiționale, precum amendarea sau anularea prevederilor naționale contrare, care sunt necesare pentru a asigura că întreaga legislație națională reflectă în mod corect prevederile directivei;

– *implementarea*, adică punerea în practică (aplicarea) a obligațiilor prevăzute prin transpunerea directivei. Aceasta presupune crearea infrastructurilor, a instituțiilor și alocarea concretă a bugetelor necesare pentru punerea în aplicare a reglementărilor adoptate;

– *impunerea*, care presupune realizarea controlului, a aplicării sancțiunilor care derivă din încălcarea normelor adoptate pe plan național, pentru asigurarea unei conformări reale cu cerințele directivei.

---

[1] Spre exemplu, termenul de „*enforcement*" în traducere, în limba română, înseamnă „executare" sau „intrare în vigoare", nefiind însă utilizat în acest sens în economia textului, S. Prechal denumind prin acest termen procesul de verificare a măsurilor de transpunere, punerea lor în aplicare.

[2] M. Haverland, M.H. Romeijn, studiul *Do member states make European policies work? Analysing the EU transposition deficit*, efectuat de Nijmegen University, Department of Political Science și Leiden University, Department of Public Administration, Leiden, Olanda, 2005 (*http://www.ces. columbia.edu/pub/papers/HaverlandRomeijn.pdf*), pp. 4-5.

[3] *Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation*, elaborat de Comisia Europeană (*http://ec.europa.eu/environment/guide/annex4.htm*).

În opinia noastră, *transpunerea* presupune adoptarea de către statele membre a măsurilor naționale de executare (MNE), adecvate și în termen, a *directivelor*, iar *implementarea* se referă la ipoteza în care, uneori, un *regulament, o directivă sau o decizie* are nevoie de acte naționale suplimentare care să prevadă elemente ce contribuie la aplicarea efectivă a oricăruia dintre aceste acte (dar care nu intră în conceptul de *transpunere*), precum, spre exemplu, prevederea unor sancțiuni, înființarea unor organe care să supravegheze sau să ajute în sensul aplicării normelor UE din actele menționate mai sus, crearea unei infrastructuri care se dovedește necesară în același sens, alocarea unor sume din buget etc.

Statele sunt libere să aleagă instrumentele legislative oportune, dar acestea trebuie să aibă caracter coercitiv, potrivit jurisprudenței Curții de la Luxemburg. O simplă practică administrativă în cadrul instituțiilor naționale nu constituie o modalitate satisfăcătoare de transpunere. Drepturile și obligațiile ce decurg din directive trebuie să fie determinate clar și precis, pentru ca cetățenii să aibă posibilitatea de a se prevala de ele, inclusiv în fața tribunalelor naționale.

Modul de transpunere a directivelor este evaluat potrivit criteriilor stabilite la nivelul Uniunii Europene. Comisia verifică permanent modul în care statele își îndeplinesc această obligație.

R. Kovar atrage atenția că, „în ciuda unei viziuni deformate a sistemului UE care a ascuns mult timp rolul esențial al statelor membre în aplicarea dreptului UE și a ignorat caracterul descentralizat al executării lor, logica aplicării dreptului comunitar se bazează în întregime, în ipotezele în care tratatele nu au atribuit competențele de executare Comunității, pe recunoașterea competențelor proprii ale statelor membre, cel mai adesea exprimate sub forma unui principiu – al autonomiei instituționale și procedurale a drepturilor naționale”[1].

Această noțiune semnifică faptul că transpunerea directivelor trebuie să se facă, în principiu, cu respectarea formelor și a procedurilor dreptului național. De aici rezultă, în primul rând, **principiul autonomiei instituționale**, în sensul strict, conform căruia statele membre dețin competența exclusivă pentru a determina organele care vor fi însărcinate

[1] R. Kovar, *Les competences de l'UE*, JCD Europe, Fasc., p. 420.

cu executarea dreptului UE, fie că este vorba de atribuirea constituțională a acestor puteri de executare legislatorului sau Guvernului, de executarea de către entități federale sau descentralizate, de delegarea către servicii specializate sau unor persoane juridice distincte ale statului, sau de o competență jurisdicțională.

În al doilea rând, principiul autonomiei semnifică faptul că statele membre dispun de competența de a fixa regulile de formă și de procedură aplicabile executării dreptului UE[1].

În același mod, intră în competența statelor membre desemnarea jurisdicțiilor și determinarea modalităților procedurale de recurs susceptibile de a fi introduse în fața tribunalelor naționale, în vederea obținerii reparării prejudiciilor cauzate prin încălcarea dreptului UE.

Ca regulă, directivele sunt adoptate cu scopul de a armoniza sistemele juridice ale statelor membre și de a produce efecte juridice complete în ordinea juridică internă. Prin urmare, măsurile de transpunere trebuie să aibă forță juridică de lege. Rezultă de aici că subiectele obligației de transpunere sunt **autoritățile legislative ale statului**[2]. Astfel, jurisprudența instanței Uniunii Europene recunoaște ca măsuri de transpunere adecvate doar actele cu putere de lege emise de autoritățile competente ale statelor membre[3].

Prin urmare, subiectele obligației de transpunere sunt autoritățile naționale, competente să ducă la îndeplinire obiectivul prevăzut în conținutul directivei, mai precis, cele competente să adopte acte cu putere juridică echivalentă celor emise în ordinea juridică națională pentru îndeplinirea unui obiectiv similar. După cum am arătat, unanim, doctrina și jurisprudența CJCE recunosc această calitate autorităților naționale învestite cu putere legislativă[4].

---

[1] Hotărârea CJCE, *Amsterdam Bulb BV c. Produktschap voor Siergewassen*, precitată.

[2] S. Prechal, *op. cit.*, p. 83.

[3] Hotărârea CJCE, 6 mai 1980, *Comisia c. Belgiei*, 102/79; Hotărârea CJCE, 25 mai 1982, *Comisia c. Olandei*, 96/81.

[4] Se impune o precizare referitoare la principiul separației puterilor în stat întrucât, chiar dacă cele trei puteri au competențe esențiale (fiecare în domeniul său), aceasta nu presupune că fiecare organ al unei puteri are în competență numai un tip de acte (de exemplu, numai legi – pentru Parlament, numai acte executive – pentru Guvern). Parlamentul, deși este un organ de putere prin excelență legislativ, el realizează și acte de aplicare individuale (de exemplu, aplicarea Regulamentului celor două Camere față de un parlamentar).

# BIBLIOGRAFIE


**I. Volume (cursuri, tratate, monografii)**

1. Amtenbrink Fabian, *Continuation or Reorientation. What Future for European Integration*, Erasmus Law Lectures, The Hague: Boom Juridische uitgevers, 2007.

2. Apostol Tofan, Dana, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006.

3. Bantaș Adrian-Dragoș, *Între frică și siguranță: societățile umane în căutarea securității*, Ed. Centrul tehnic-editorial al armatei, București, 2019.

4. Bibere Octav, *Uniunea Europeană între real și virtual*, Ed. All, București, 1999.

5. Bossuat Gérard, *Les pères de l'Europe*, Actes du Colloque International, Ed. Bruylant (*Les trois visages de Monnet*), Bruxelles, 2000.

6. Boulouis Jean, *À propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l'oeuvre jurisprudentielle de la Cour de Justice des Communautés Européennes,* Mélanges Marcel Waline, LGDJ, Paris, 1974.

7. Carreau Dominique, Juillard Patrick, *Droit international économique*, ed. a 4-a, LGDJ, 1998.

8. Clergerie Jean-Louis, Gruber Annie, Rambaud Patrick, *L'Union Européenne*, ed. a 7-a, Ed. Dalloz, 2008.

9. Clergerie Jean-Louis, *Le renvoi préjudiciel*, Ed. Ellipses, Collection „Le droit en questions", Paris, 2000.

10. Colliard Claude-Albert, Dubouis Louis, *Institutions internationales*, ed. a 10-a, Ed. Dalloz, 1995.

11. Coșea Mircea, *Economia integrării europene*, Ed. Tribuna Economică, București, 2004.

12. Craig Paul, de Búrca Gráinne, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, ed. a IV-a, Ed. Hamangiu, București, 2009.

13. Deleanu Sergiu, Gyula Fabian, Costaș Flavius Cosmin, Ioniță Bogdan, *Curtea de Justiție Europeană. Hotărâri comentate,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2007.

14. Demaret Paul, *Le juge et le jugement dans l'Europe d'aujourd'hui: la Cour de Justice des Communautés européennes*, în colecția *Le juge et le jugement dans les traditions juridiques européennes*, coordonată de Robert Jacob, LGDJ, 1996.

15. Dobrescu Emilian M., *Integrarea economică,* ed. a 2-a, Ed. All Beck, București, 2001.

16. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, *Dreptul Uniunii și specificitatea acestuia*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015.

17. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, Popescu Roxana Mariana, *Dreptul Uniunii Europene – sinteze și aplicații*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015.

18. Dumitrașcu, Mihaela-Augustina, Salomia Oana-Mihaela, *Dreptul Uniunii Europene II*, Ed. Universul Juridic, București, 2020.

19. Favret Jean-Marc, *Droit et pratique de l'Union européenne*, ed. a 6-a, Ed. Gualino, Paris, 2008.

20. Filipescu Ion P., Fuerea Augustin, *Drept instituțional comunitar european*, ed. a 5-a, Ed. Actami, București, 2000.

21. Froman Ingmarie, *Trois juges anonymes et trop puissants. La Cour de Luxembourg obstacle à une Europe démocratique*, Courrier international, 28.04.1994, Moderna Tider, Stockholm.

22. Fuerea Augustin, *Drept comunitar european. Partea generală*, Ed. All Beck, București, 2003.

23. Fuerea Augustin, *Manualul Uniunii Europene*, ed. a 5-a, Ed. Universul Juridic, București, 2011.

24. Fuerea Augustin, *Dreptul Uniunii Europene – principii, acțiuni, libertăți*, Ed. Universul Juridic, București, 2016.

25. Gâlea Ion, Dumitrașcu Mihaela-Augustina, Morariu Cristina, *Tratatul instituind o Constituție pentru Europa,* Ed. All Beck, București, 2005.

26. GroBkopf Anke, *A supranational case: comparing sources of support for constitutional courts,* Teză de doctorat, Pittsburgh, 2000.

27. Gyula Fábián, *Drept instituțional comunitar*, ed. a 3-a, revăzută și adăugită, cu referiri la Tratatul de la Lisabona, Ed. Hamangiu, București, 2010.

28. Jetzlsperger Christian, *Legitimacy through Jurisprudence? The impact of the European Court of Justice on the Legitimacy of the European Union,* European University Institute, Florence, Department of Law, EU Working Paper LAW No. 12/2003.

29. Kovar Robert, *L'Evolution de l'article 177 du Traité CE, dans la reforme du système juridictionnel communautaire,* Editions de L'Université de Bruxelles, 1994.

30. Lefter Cornelia, *Fundamente ale dreptului comunitar instituțional*, Ed. Economică, București, 2003.

31. Manin Philippe, *Les Communautés européennes. L'Union européenne*, ed. a 4-a, Études internationales no. 6, Ed. Pedone, 1998.

32. Masclet Jean-Claude, *L'union politique de l'Europe,* Colecția *Que sais-je?*, PUF, 2001.

33. Miga-Beșteliu Raluca, *Drept internațional public*, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005.

34. Miga-Beșteliu Raluca, *Organizații internaționale interguvernamentale,* Ed. All Beck, București, 2000.

35. Monnet Jean, *Mémoires*, Paris, Ed. Fayard, 1976.

36. Moussis Nicolas, *Guide des politiques de l'Europe*, ed. a 5-a, Ed. Pedone, 2001.

37. Pelkmans Jacques, *Integrare europeană. Metode și analiză economică*, ed. a 2-a, IER, 2003.

38. Pingel-Lenuzza Isabelle, *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Ed. Dalloz, 2000.

39. Popa Nicolae, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008.

40. Popescu Dumitra, *Drept internațional public*, Ed. Universității „Titu Maiorescu", București, 2005.

41. Priollaud François-Xavier, Siritzky David, *Le traité de Lisbonne. Commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE),* Ed. La Documentation Française, Paris, 2008.

42. Salomia Oana-Mihaela, *Instrumente juridice de protecție a drepturilor fundamentale la nivelul Uniunii Europene,* Ed. C.H. Beck, București, 2019.

43. Sauron Jean-Luc, *Cours d'institutions européennes*, Ed. Gualino, 2000.

44. Sauron Jean-Luc, *Droit et pratique du contentieux communautaire*, Colecția Réflexe Europe, Ed. La Documentation Française, Paris, 1998.

45. Schuman Robert, *Pentru Europa*, R.A. Monitorul Oficial, 2003 (traducere).

46. Schütze Robert, *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Ed. Oxford Studies in European Law, 2009.

47. Senden Linda, *Soft Law in European Community Law*, Oxford And Portland Oregon, Ed. Hart Publishing, 2004.

48. Tănăsescu Simina, *Note de curs – Sistemul normativ al UE*, IER, aprilie 2010.

49. Tobler Christa, Beglinger Jacques, *Essential EC Law in Charts*, Ed. HVG-ORAC, Budapesta, 2007.

50. Tridimas Takis, *The General Principles of EU Law*, ed. a 2-a, Ed. Oxford EC Law Library, 2006.

51. Vrabie Laura Ana-Maria (coordonator), *Jurisprudența istorică a instanțelor comunitare – culegere de hotărâri integrale*, vol. 2, Institutul European din România, Direcția Coordonare Traduceri, București, 2008.

52. Williams Melissa, Hanafin Patrick, *Identity, Rights and Constitutional Transformation*, Ed. Ashgate, 1999.

53. Zorgbibe Charles, *Construcția europeană: trecut, prezent și viitor*, Ed. Trei, 1998.

**II. Reviste și studii**

1. Balthasar Stephan, *Locus Standi Rules for Challenges to Regulatory Acts by Private Applicants: the New Article 263(4) TFEU*, European Law Review (2010), Vol. 35, Issue 04, pp. 542-550.

2. Bantaș Adrian, *CONSIDERATIONS ON THE ROLE AND PLACE OF THE EUROPEAN COUNCIL IN THE INSTITUTIONAL SET-UP OF THE EUROPEAN UNION*, Suplimentul ad-hoc al Revistei Analele FSJ aferent Ediției din 2019 a Conferinței Internaționale *Societatea Întemeiată pe cunoaștere: norme, valori și repere contemporane*, organizată de Facultatea de Drept și Științe Administrative din cadrul Universității Valahia din Târgoviște, disponibil online la adresa *www.analefsj.ro*.

3. Bantaș Adrian, *THE ROLE OF THE PRESIDENCY IN THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION ROMANIAN PRESIDENCY OF THE EU COUNCIL – CHALLENGES AND OPPORTUNITIES*, disponibil online la adresa *www.cks.univnt.ro*.

4. Bantaș Adrian, *Dimensiunea parlamentară a președinției române la Consiliului Uniunii Europene*, în Revista Curierul Judiciar nr. 8/2019.

5. Bantaș Adrian, CONSIDERATIONS RELATING TO THE ROLE OF THE COUNCIL IN THE INSTITUTIONAL UNION OF THE EUROPEAN UNION, în volumul dedicat Conferinței CKS, 2019.

6. Banu Mihaela, *Controlul aplicării principiului subsidiarității de către parlamentele naționale în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona*, în Revista Română de Drept European nr. 4/2010, Ed. Wolters Kluwer, București.

7. Beaud Olivier, *Le droit communautaire, nouveau type de droit commun européen*, PUF, 1991.

8. Bogrea Ștefan, *Domeniul de aplicare al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. The field of application of the Charter – https://www.eu-hub.eu/sites/default/files/201911/DOMENIUL%20DE%20APLICARE%20AL%20CARTEI%20DREPTURILOR%20FUNDAMENTALE%20-%20Stefan%20Bogrea.doc.*

9. Börzel Tanja, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, publicat de The Federal Trust for Education and Research, 2003.

10. Craig Paul, *Competence: clarity, conferral, containment and consideration,* Ed. European Law Review, 2004.

11. Deaconu Ștefan, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană – parte a acquis-ului constituțional?*, Liber Amicorum Ioan Muraru, Ed. Hamangiu, București, 2006.

12. Delors Jacques, *Le Principe de subsidiarité: contribution au débat,* în *Subsidiarité: défi du changement*, EIPA, 1991 (Actes du Colloques Jacques Delors 1991).

13. Diaconu Nicoleta, *Acțiunea în neîndeplinirea obligațiilor comunitare de către statele membre*, în Revista Română de Drept Comunitar nr. 2/2008, Ed. Wolters Kluwer România.

14. Dougan Michael, *The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts*, Common Market Law Review 45, Ed. Kluwer Law International, 2008, pp. 617-703.

15. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, *Rolul jurisprudenței Curții de Justiție a Comunităților Europene în configurarea ordinii juridice comunitare*, în Revista „Analele Universității din București – seria Drept" nr. III-IV/08.

16. Dumitrașcu Augustina, *Tratatul de aderare a României și Bulgariei la UE – prezentare generală,* în Revista de Drept Public nr. 2, Ed. All Beck, București, 2005.

17. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, *Locul și rolul Convenției Europene a Drepturilor Omului în cadrul normativ al UE*, în Revista „Analele Universității din București – Seria Drept" nr. II, Ed. Rosetti, București, 2003.

18. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, *Proiectul de Constituție pentru Europa: simplificarea sau complicarea instrumentelor normative ale Uniunii Europene?,* în Revista de Drept Public nr. 4, Ed. All Beck, București, 2003.

19. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, *Reglementarea recursului în neîndeplinirea obligațiilor de stat membru al UE*, Buletinul Institutului Național pentru Pregătirea și Perfecționarea Avocaților (INPPA) nr. 3, Ed. Universul Juridic, București, 2005.

20. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, *Revizuirea procedurii de negociere a aderării noilor state membre – între limbajul diplomatic și provocările concrete*, coautorat cu drd. Dragoș-Adrian Bantaș, în Analele Universității din București – Forum Juridic, ediție online, 12 iunie 2020, *https://drept.unibuc.ro/dyn_img/aubd/Revizuirea%20proceduri i_track.pdf.*

21. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, *Declarația de la Sibiu. Conținut și relevanță,* în Curierul Judiciar (ediție dedicată Președinției României la Consiliul UE) nr. 8/2019, Ed. C.H. Beck, București, pp. 422-424, (ISSN: 1582-7526), revista indexată BDI.

22. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, coautorat cu Dragoș-Adrian Bantaș, *Construcția europeană între național, interguvernamental și federal – elaborarea, conținutul, eșecul și moștenirea planurilor Fouchet*, în Analele Universității din București (revistă indexată BDI), Ed. C.H. Beck, București, anul XVII, 2018, pp. 107-120.

23. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, coautorat cu Dragoș-Adrian Bantaș, *Construcția europeană între național, interguvernamental și federal. Proiectarea, edificarea și eșecul ratificării Tratatului instituind Comunitatea Europeană de Apărare,* în Analele Universității din București – Seria Drept, Anul XVI, Serie nouă, Ed. C.H. Beck, București, 2017, pp. 115-132.

24. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, *Federalism european* – prezentată în cadrul sesiunii de comunicări științifice: *Identitate românească și integrare europeană,* organizată de Facultatea de Litere, Universitatea din București; publicată de Ed. Ars Docendi, 2003, pp. 41-47.

25. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, *Semnificația Zilei Europei – 9 mai* (în cadrul sesiunii de comunicări științifice a Catedrei de drept public, Facultatea de Drept, Universitatea din București), publicată în Revista „Analele Universității din București – Seria Drept" nr. II, Ed. Rosetti, București, 2003, pp. 177-179.

26. Dumitrașcu Mihaela-Augustina, Salomia Oana-Mihaela, *Lobby la nivelul Uniunii Europene,* în *Dreptul românesc la 100 de ani de la Marea Unire*, Paul Pop, Radu Rizoiu (coord.), Ed. Hamangiu, București, 2020.

27. Emiliou Nicholas, *Subsidiarity: an effective barrier against „the enterprises of ambition"?*, European Law Review, 1992.

28. Franciszek Draus, *L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent? Les PECO et les finalités politiques de l'intégration européenne*, Études et Recherches nr. 32, februarie 2004, Groupement d'études et de recherches „Notre Europe".

29. Fuerea Augustin, *Revizuirea Constituției României – din perspectiva integrării în Uniunea Europeană și aderării la Tratatul Atlanticului de Nord*, în Revista „Curierul judiciar" nr. 4/2003.

30. Fuerea Augustin, *Repere legislative ale exercitării Președinției României la Consiliul Uniunii Europene*, în Revista „Curierul Judiciar" nr. 8/2019.

31. Fuerea Augustin, *Considerentele pe care se întemeiază avizul negativ al Curții de Justiție de la Luxemburg referitor la Acordul privind aderarea Uniunii Europene la Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale,* în Revista de Drept Public nr. 2/2015.

32. Jacqué Jean Paul, *Droit institutionnel de l'UE*, Ed. Dalloz, 2001.

33. Jinga Ion, *Convenția privind viitorul Europei: în căutarea arhitecturii UE de mâine*, în Revista Română de Drept Comunitar nr. 1, Ed. Rosetti, București, 2003.

34. Komárek Jan, *Federal elements in the Community judicial system: building coherence in the Community legal order*, Common Market Law Review 42: 9-34, Ed. Kluwer Law International, 2005.

35. Kovar Robert, *Ordre juridique Communautaire,* Ed. Dalloz, Paris, 1991.

36. Kumm Mattias, Comella, Victor Ferreres, *The EU Constitution in a contextual perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, „The Future of constitutional conflict in the EU: constitutional supremacy after the Constitutional Treaty".

37. Larion Mădălina, *A Brief Analysis on Brexit's Consequences on the CJEU's Jurisdiction*, Lex ET Scientia International Journal (ISSN 1583-039X, eISSN 2066-1886, indexată EBSCO, CEEOL, Vlex Networks, ProQuest, Hein Online), nr. XXIV, vol. 2/2017, pp. 85-94. Susținută în cadrul conferinței internaționale Challenges of the Knowledge Society din 12-13 mai 2018.

38. Larion Mădălina, *Implicarea președinției României la Consiliul UE în materia protecției consumatorilor – adoptarea Directivei (UE) 2019/770 privind anumite aspecte referitoare la contractele de furnizare de conținut digital și de servicii digitale*, publicat în Revista „Curierul Judiciar" nr. 8/2019, 30 august 2019, vol. XVIII, ISSN 1582-7526, indexată BDI, pp. 444-449.

39. Larion Mădălina, *Protecting EU Values. A Juridical Look at Article 7 TEU*, Lex ET Scientia International Journal (ISSN 1583-039X, eISSN 2066-1886, indexată EBSCO, CEEOL, Vlex Networks, ProQuest, Hein Online) nr. XXV, vol. 2/2018, pp. 160-176. Susținută în cadrul conferinței internaționale Challenges of the Knowledge Society din 11-12 mai 2018.

40. Majkowska Sylwia, *Comment on Timo Tohidipur*, German Law Journal, vol. 6, nr. 11, Special Issue – Unity of the European Constitution, 2005.

41. Munteanu Roxana, *Rolul jurisdicțiilor naționale în aplicarea principiului răspunderii statului pentru daunele cauzate particularilor*

*prin încălcarea dreptului comunitar*, în *Dreptul comunitar și dreptul intern. Aspecte privind legislația și practica judiciară*, Ed. Hamangiu, București, 2008.

42. Norman Peter, *The Federal Trust for education and research, From the Convention to the IGC (Institutions),* septembrie 2003.

43. Pliakos Astéris D., *La nature juridique de l'Union Européenne,* Revue trimestrielle de droit européen, 1993.

44. Popa Monica-Florentina, *Un posibil „Brexit" și izvoarele dreptului englez. Implicații practice*, articol disponibil online pe *http://www.universuljuridic.ro/un-posibil-brexit-si-izvoarele-dreptului-englez-implicatii-practice.*

45. Popescu, Roxana-Mariana, *Specificul aplicării prioritare a dreptului european în dreptul intern, în raport cu aplicarea prioritară a dreptului internațional*, în Revista Română de Drept Comunitar nr. 3/2005.

46. Prechal Sacha, *Directives in EC law*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

47. Salomia Oana-Mihaela, *Delegated acts and implementing acts – new legal acts of the European Union,* Challenges of the Knowledge Society, București, 12th-13th May 2017, ed. a 11-a, disponibil la *file:// /C:/Users/Oana/AppData/Local/Temp/CKS_2017_public_law_031.pdf.*

48. Salomia Oana-Mihaela, *The legal effects of the European Union citizenship*, în Challenges of the Knowledge Society, 11th-12th May 2018, ed. a 12-a, disponibilă la *file:///C:/Users/Oana/AppData/Local/Temp/ CKS_2018_public_law_033.pdf.*

49. Schütze Robert, *Cooperative federalism constitutionalised: the emergence of complementary competences in the EC legal order*, European Law Review, 2006.

50. Schütze Robert, *Lisbon and the federal order of competences: a prospective analysis*, European Law Review 33(5): 709-722, 2008 (publicat de 2010 Sweet & Maxwell and its Contributors, 2010 Thomson Reuters).

51. Schütze Robert, *Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism?,* Cambridge Law Journal, 68(3), noiembrie 2009.

52. Solacolu Maria, *Brexit and the Romanian Presidency of the Council of the European Union – Legal aspects and possibilities*, Jurnalul Conferinței Challenges of the Knowledge Society, ed. a 13-a, Ed. Universității „Nicolae Titulescu" din București, 17-18 mai 2019.

53. Solacolu Maria, *Negocieri și dezbateri organizate în timpul președinției României la Consiliul UE privind retragerea Regatului Unit din Uniunea Europeană*, în Revista „Curierul Judiciar" nr. 8/2019, Ed. C.H. Beck, București.

54. Solacolu Maria, *Comparison between the legal particularities of Romania's and the United Kingdom's membership of the European Union*, Lex ET Scientia International Journal, vol. 2/2019; nr. XXVI.

55. Solacolu Maria, *Brexit și soluția de siguranță pentru Irlanda de Nord*, publicat în volumul Conferinței SRDE cu tema „*Probleme actuale ale spațiului politico-juridic al UE*", ed. a 5-a, ca supliment la Law Review, vol. X, ediția specială II, decembrie 2019.

56. Solacolu Maria, *Article 7 of the Treaty on European Union – past, present and future*, în Revista „Curierul Judiciar", Jurnalul Conferinței Probleme actuale ale spațiului politico-juridic al UE, Ed. C.H. Beck, București, 2016.

57. Tănăsescu Elena Simina, *Carta drepturilor fundamentale a UE: avantajele și efectele ei pentru cetățenii europeni*, în Revista Română de Drept European nr. 3/2010 (mai-iunie), Ed. Wolters Kluwer, București.

58. Tănăsescu Simina, *Despre autoritatea constituțională a unui tratat european*, Liber Amicorum Ioan Muraru, Ed. Hamangiu, București, 2006.

59. Tănăsescu Simina, *Note de curs – Sistemul normativ al UE,* IER, aprilie 2010.

60. Teitgen Pierre-Henri, *Droit institutionnel communautaire*, Cours du Droit, Paris, 1977-1978.

61. The Federal Trust for education and research, European Policy Brief, *A Foreign Minister for Europe.*

62. The Federal Trust for education and research, European Policy Brief, *National parliaments and democratic control in the EU.*

63. Toader Camelia, *Curtea de Justiție a Comunităților Europene. Hotărârea Curții din 30 septembrie 2003*, în Analele Universității din București, Seria Drept, nr. IV/2004, Ed. All Beck, București.

**III. Webografie**

1. Andréani Gilles, *Le fédéralisme et la reforme des institutions européennes, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001353.pdf.*

2. Bóka Éva, *Rethinking European Supranationalism in a Historical Perspective (Discussion Paper)*. Grotius: The Journal of the Institute of International Studies of the Corvinus University of Budapest, 2008, *http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=TJCVQS.*

3. de Witte Bruno, *Legal instruments and law-making in the Lisbon Treaty*, 2008, publicat de Springer Vienna, vol. 11 al European Community Studies Association of Austria Publication Series, *http://www.springerlink.com/content/g075012l2u735u78/.*

4. Dirks Katherine, *The Market Citizen: Economic Integration and Citizenship in the European Union*, Columbia University, Graduate Student Conference, 14 April 2005, *www.columbia.edu/cu/polisci/pdf-files/dirks.pdf.*

5. Eeckhout Piet, The European Union and International Law under the Treaty of Lisbon, EJIL Analysis, *http://www.ejiltalk.org/the-european-union-and-international- law-under-the-treaty-of-lisbon/.*

6. Fondation Robert Schuman, *The Lisbon Treaty 10 easy-to-read fact sheets*, decembrie 2007 (actualizate în decembrie 2009), *http://www.robert-schuman.eu/do/divers/lisbonne/en/10fiches.pdf.*

7. Garat Laëtitia, *Le fédéralisme dans le Traité de Lisbonne,* 7 mai 2008, *http://ireenat.univ-lille2.fr/fileadmin/Articles__fond_/_2008-05-07_-_L. Garat__le_Federalisme_dans_le_Traite_de_Lisbonne.pdf.*

8. Haverland, Markus, Romeijn, Marleen H., studiul *Do member states make European policies work? Analysing the EU transposition deficit*, efectuat de Nijmegen University, Department of Political Science şi Leiden University, Department of Public Administration, Leiden, Olanda, 2005 (*http://www.ces.columbia.edu/pub/papers/HaverlandRomeijn.pdf*).

9. Herbert George, *The Treaty of Lisbon – a Threat to Federalism?*, Ed. Liberal Institute Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 2008, *http://www.fnf.org.ph/downloadables/Treaty%20of%20Lisbon.pdf.*

10. Mayer Franz C., *Supremacy Lost?*, Walter Hallstein Institut, Humboldt Universität zu Berlin, WHI – Paper 2/06, 2006, *www.whi-berlin.de/supremacy.htm.*

11. Moroianu Zlătescu, Irina Demetrescu, Radu C., *Drept instituţional comunitar şi drepturile omului*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, 2005, *www.irdo.ro/file.php?fisiere_id=39&inline.*

12. Ponzano Paolo, *„Executive" and „delegated" acts: The situation after the Lisbon Treaty, http://www.springerlink.com/content/v7x6w07783623r05/.*

13. Ponzano Paolo, *La nouvelle comitologie et les actes délégués,* Workshop du Centre Schuman de l'UE sur la mise en oeuvre du Traité de Lisbonne, 11/12.02.2010, *www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/EUDO/Institutions/2010-Lysbon-Prog.pdf.*

14. Popescu Ramona Delia, *The relationship between national law, European law and international law in a multilevel governance system, www.federalism.ch/files/FileDownload/918/Popescu_web.pdf.*

15. Quermonne Jean-Louis, *L'Europe peut-elle inventer un fédéralisme spécifique?,* 2001, *http://www.cairn.info/revue-internationale-et- strategique -2001-2-page-113.htm.*

16. Sidjanski Dusan, *L'Union européenne sur la voie fédéraliste,* Institut d'Etudes Européennes et Internationales du Luxembourg, 1995, *http://www.ieis.lu/lectures/Sidjanski.PDF.*

17. Tinière Romain, *L'accélération de la constitutionnalisation de l'Europe: préemices de la création d'un État fédéral européen ou structuration accrue de l'espace européen?, http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes3/TINIERE.pdf.*

18. Vlaicu Anca-Magda, *The Direct Effect of Treaty Provisions,* LESIJ nr. XVI, vol. 1/2009, *http://lexetscientia.univnt.ro/en/articol/THE-DIRECT-EFFECT-OF-TREATY-PROVISIONS~277.html.*

19. Weiler J.H.H. & Haltern, Ulrich R., *The autonomy of the Community legal order Through the Looking Glass, www.jeanmonet program.org/papers/96/9610-The-2.html.*

20. Weiler J.H.H., *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg, http://ftp.infoeuropa.eurocid.pt/database/000036001-000037000/000036583.pdf.*

21. Wessel Ramses, *Integration by Stealth: On the Exclusivity of Community Competence. A Comment on the Ronald van Ooik Contribution, http://www.utwente.nl/mb/legs/research/wessel/wessel17.pdf.*

22. *The Lisbon Treaty*, Europa Institute, Leiden University, Law Faculty, The Netherlands, 19 martie 2008, Edited by Christa Tobler

(*http://media.leidenuniv.nl/legacy/lisbon-treaty-summaries.pdf*) (Bas van Bockel, Laurens Jan Brinkhorst, Marco Bronckers, Armin Cuyvers, Wessel Geursen, Christophe Hillion, Rikki Holtmaat, Herke Kranenborg, Rick Lawson, Lisa Louwerse, Meehea Park, Silvia Romein, Narin Tezcan, Christa Tobler).

23. *Le principe de subsidiarité*, cod 7591, *www.oboulo.com.*

24. *Lisbon Treaty Meeting Summaries*, Europa Institute of Leiden University, 19 March 2008, *http://media.leidenuniv.nl/legacy/lisbon-treaty-summaries.pdf.*

25. *Sur quels principes repose le fédéralisme européen?*, *http://www.oboulo.com/principes-repose-federalisme-europeen-27783.html.*

26. Working group V «Complementary Competencies», Subjet: Note from Michael Frendo on Classification of Competences and Interpretation by the ECJ, Brussels, 15 Juillet 2002, *http://european-convention.eu.int/docs/wd5/1898.pdf.*

27. *http://en.euabc.com/word/499.*

28. *http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_ro.htm.*

29. *www.taurillon.org/Le-Traite-de-Lisbonne-introduit-de-nouvelles-notes-dans-une-symphonie.*

30. *http://www.wehaitians.com/what%20we%20are%20fighting%20for.html.*

31. *www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2009/12/lisbonne-en-vigueur/index.html.*

32. *http://www.dae.gov.ro/articol/749/crearea-cadrului-juridic-necesar-aplic-rii-directe-a-regulamentelor-comunitare.*

33. *http://www.dae.gov.ro/230/proceduri-metodologie.*

34. *http://www.mdrl.ro/_documente/dictionar/Pagina_C.htm.*

35. *www.europa.eu.*

36. *www.ier.ro.*

37. *www.curia.eu.*

38. *www.openeurope.org.uk/research/acquis.pdf.*

39. *www.coe.ro.*

40. *http://rescomp.stanford.edu/~cheshire/EinsteinQuotes.html.*

41. *http://www.ena.lu/address_given_winston_churchill_zurich_19_september_1946-2-8992.*

42. *http://www.ena.lu/draft_declaration_european_resistance_movements_20_1944-2-1002.pdf.*

43. *http://europa.eu/abc/treaties/index_fr.htm.*

44. *http://europa.eu/documentation/legislation/institutional_reform/index_ro.htm.*

**IV. Acte normative**

*IV.1. Internaționale*

1. Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, 1969.

2. Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, 1950.

3. Tratatul de la Paris de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului – 1951 (intrat în vigoare în anul 1952).

4. Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice – 1957 (intrat în vigoare în anul 1958).

5. Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene – 1957 (intrat în vigoare în anul 1958).

6. Actul Unic European – 1986 (intrat în vigoare în 1987).

7. Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană – 1992 (intrat în vigoare în anul 1993).

8. Tratatul de la Amsterdam privind Uniunea Europeană – 1997 (intrat în vigoare în anul 1999).

9. Tratatul de la Nisa – 2001 (intrat în vigoare în anul 2003).

10. Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului instituind Comunitatea Europeană – 2007 (intrat în vigoare în anul 2009).

*IV.2. Interne*

1. Constituția României, din anul 1991, revizuită în anul 2003, republicată.

2. Hotărârea nr. 561 din 10 mai 2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

3. Legea nr. 157/2005 privind ratificarea Tratatului dintre Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană de aderare a României la UE, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 465 din 1. VI. 2005.

4. Legea nr. 590/2003 privind tratatele, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 23 din 12 ianuarie 2003.

5. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative

6. O.U.G. nr. 78/2011 care a abrogat și înlocuit O.U.G. nr. 133 din 21 decembrie 2006 privind înființarea, organizarea și funcționarea Departamentului pentru Afaceri Europene în subordinea primului-ministru.

**V. Jurisprudență**

1. Hotărârea CJCE, *Comisia/Luxemburg & Belgia*, 90 și 91/63, 13 noiembrie 1964.

2. Hotărârea CJCE, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e.a/Council*, 16/62 și 17/62, 14 decembrie 1962.

3. Hotărârea CJCE, *Inter-Environnement Wallonie/Région Wallone*, C-129/96, 18 decembrie 1997.

4. Hotărârea CJCE, *Hallouzi-Choho tegen/Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, C-126/95, 3 octombrie 1996.

5. Hotărârea CJCE, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, 222/84, 15 mai 1986.

6. Hotărârea CJCE, *Verband der Sachversicherer/Comisia*, 45/85, 27 ianuarie 1987.

7. Hotărârea CJCE, *Scheer/Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel,* 30/70, 17 decembrie 1970.

8. Hotărârea CJCE, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, 17 decembrie 1970.

9. Hotărârea CJCE, *Amministrazione delle finanze dello Stato/ Simmenthal*, 106/77, 9 martie 1978.

10. Hotărârea CJCE, *International Fruit Company e.a./ Produktschap voor Groenten en Fruit*, 21, 22, 23, 24/72, 12 decembrie 1972.

11. Hotărârea CJCE, *Comisia Comunităților Europene/Republica Portugheză*, C-247/89, 11 iulie 1991.

12. Hotărârea CJCE, *Comisia Comunităților Europene/Republica italiană*, 7/61, 19 decembrie 1961.

13. Hotărârea CJCE, *Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland et The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a.,* C-46/93, 5 martie 1996.

14. Hotărârea CJCE, *Traghetti del Mediterraneo SpA/Repubblica italiana*, C-173/03, 13 iunie 2006.

15. Hotărârea CJCE, *Rosmarie Kapferer/Schlank & Schick GmbH*, C-234/04,16 martie 2006.

16. Hotărârea CJCE, *The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, C-5/94, 20 iunie 1995.

17. Hotărârea CJCE, *Donckerwolcke*, 41/76, 15 decembrie 1976.

18. Hotărârea CJCE, *IN.CO.GE.'90 Srl,* C-10/97-22/97, 22 octombrie 1998.

19. Hotărârea CJCE, *Lucas Emilio Sanz de Lera, Raimundo Díaz Jiménez and Figen Kapanoglu*, C-163, 165 și 250/94, 14 decembrie 1995.

20. Hotărârea CJCE, *Alfons Lütticke GmbH/Hauptzollamt de Sarrelouis*, 57/65, 16 iunie 1966.

21. Hotărârea CJCE, *Amsterdam Bulb BV/Produktschap voor Siergewassen*, 50/76, 2 februarie 1977.

22. Hotărârea CJCE, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, 152/84, 26 februarie 1986.

23. Hotărârea CJCE, *Von Colson et Kamann/Land Nordrhein-Westfalen*, 14/83, 10 aprilie 1984.

24. Hotărârea CJCE, *Marleasing/Comercial Internacional de Alimentación*, C-106/89, 13 noiembrie 1990.

25. Hotărârea CJCE, *Océano Grupo Editorial et Salvat Editores*, C-240/98-C-244/98, 27 iunie 2000.

26. Hotărârea CJCE, *CIA Security International/Signalson et Securitel*, C-194/94, 30 aprilie 1996.

27. Hotărârea CJCE, *Krzysztof Peśla/Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern*, C-345/08, 10 decembrie 2009.

28. Hotărârea CJCE, *Parti écologiste „Les Verts"/Parlamentul European*, 294/83, 23 aprilie 1986.

29. Hotărârea CJCE, *McCarthys Ltd./Smith*, 129/79, 1979.

30. Hotărârea CJCE, *Defrenne/Sabena II,* 43/75, 8 aprilie 1976.

31. Cazul Danzing al Curții Internaționale de Justiție.

32. Hotărârea CJCE, *Grimaldi*, 322/88, 1989.

33. Hotărârea CJCE, *Nold*, 4/73, 1974.

34. Hotărârea CJCE, *Boizard/Comisia*, 63/79 și 64/79, 1980.

35. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, 52/75, 1976.

36. Hotărârea CJCE, *Verband der Sachversicherer/Comisia*, 45/85, 1987.

37. Hotărârea CJCE, *Franța/Comisia*, C-325/91, 1993.

38. Hotărârea CJCE, *Algera/Adunarea comună CECA*, 7/56, 3-7/57, 1957.

39. Hotărârea CJCCE, *Meroni/Înalta Autoritate CECA*, 9/56, 1958.

40. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, 24/68, 1969.

41. Hotărârea CJCE, *Rutili/Ministerul de Interne*, 36/75,1975.

42. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, 39/72, 1973.

43. Hotărârea CJCE, *Beus/Hauptzollamt Munich*, 5/67, 1968.

44. Hotărârile CJCE, *„Open Skies"*, Comisia/Danemarca, C-467/98, Comisia/Suedia, C-468/98, Comisia/Finlanda, C-469/98, Comisia/Belgia, C-471/98, Comisia/Luxemburg, C-472/98, Comisia/Austria, C-475/98, Comisia/Germania, C-477/98, 5 noiembrie 2002.

45. Hotărârea CJCE, *Demirel*, 12/86,1987.

46. Hotărârea CJCE, *Matteuci/Comunitatea franceză a Belgiei și alții*, 235/87, 1988.

47. Hotărârea CJCE, *Pakvries/Minister Van Landbouw en Visserij*, 105/83, 1984.

48. Hotărârea CJCE, *IBM/Comisia*, 60/81, 1981.
49. Hotărârea TPI, *Nefarma*, T-113/89, 1990.
50. Hotărârea TPI, *Salamander*, T-172-175-177/98, 2000.
51. Hotărârea CJCE, *„ERTA", Comisia/Consiliul*, 22/70, 1971.
52. Hotărârea CJCE, *Comisia/Franța*, 167/73, 1974.
53. Hotărârea CJCE, *Région wallonne/Comisia*, C-95/97, 1997.
54. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, C-238/95, 1996.
55. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, 52/75, 1976.
56. Hotărârea CJCE, *Comisia/Olanda*, 95/77, 1978.
57. Hotărârea CJCE, *Comisia/Franța*, 7/71, 1971.
58. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, C-348/93,1995.
59. Hotărârea CJCE, *Comisia/Franța*, C-261/99, 2001.
60. Hotărârea CJCE, *Comisia/Franța*, C-265/95, 1997.
61. Hotărârea CJCE, *Comisia/Franța*, C-230/99, 2001.
62. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, 274/83, 1985.
63. Hotărârea CJCE, *Comité national de lutte contre l'alcoolisme*, 314-317/81 și 83/82, 1982.
64. Hotărârea CJCE, *Hedley Lomas*, C-5/94, 1996.
65. Hotărârea CJCE, *Amylum I*, 116-124/77, 1979.
66. Hotărârea CJCE, *Dillenkofer*, C-178, 179/94, C-188-190/94, 1996.
67. Hotărârea CJCE, *Van Schijndel*, C-430-431/93, 1995.
68. Hotărârea CJCE, *Rechberger*, C-140/97, 1999.
69. Hotărârea CJCE, *Hessische Knappschaft*, 44/65, 1965.
70. Hotărârea CJCE, *Larsy*, C-118/00, 2001.
71. Hotărârea CJCE, *Kühne & Heitz*, C-453/00, 2004.
72. Hotărârea CJCE, *Voogd Vleesimport en-export*, C-151/93, 1994.
73. Hotărârea CJCE, *Gaston Schul Douane Expediteur BV/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Roosendaal,* 15/81, 5 mai 1982.
74. Hotărârea CJCE, *Comisia/UK*, 231/78, 1979.
75. Hotărârea CJCE, *Deutsche Tradax*, 38/70, 1971.
76. Hotărârea CJCE, *Enichem Base and others/Comune di Cinisello Balsamo,* C-380/87, 13 iulie 1989.
77. Hotărârea CJCE, *Criminal proceedings against Stoeckel,* C-345/89, 25 iulie 1991.
78. Hotărârea CEDO, *Dangeville c. Franța,* nr. 36677/97, §61, CEDO 2002-III.

79. Hotărârea CJCE, *Attorney General/Burgoa*, 812/79, 14 octombrie 1980.
80. Hotărârea CJCE, *Agafiței*, C-310/10 (pe rol).
81. Hotărârea CJCE, *Anghel*, C-441/10 (pe rol).
82. Hotărârea CJCE, *Seda Kücükdeveci/Swedex GmbH & Co. KG*, C-555/07, 19 ianuarie 2010.
83. Hotărârea CJCE, *HNL*, 83-94/76, 4, 15, 40/77, 1978.
84. Hotărârea CJCE, *„The Second Art Treasures", Comisia/Italia*, 48/71, 13 iulie 1972.
85. Hotărârea CJCE, *Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community*, 8/55, 16 iulie 1956.
86. Hotărârea CJCE, *Italia/Înalta Autoritate,* 20/59, 15 iunie 1960.
87. Hotărârea CJCE, *Humblet*, 6/60, 16 noiembrie 1960.
88. Hotărârea CJCE, *Van Gend & Loos*, 26/62, 5 februarie 1963.
89. Hotărârea CJCE, *Costa/ENEL*, 6/64, 15 iulie 1964.
90. Hotărârea CJCE, *Comisia/Luxemburg și Belgia*, 91/63, 13 noiembrie 1964.
91. Hotărârea CJCE, *Ambatros*, 20/64, 4 februarie 1965.
92. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, 7/68, 10 decembrie 1968.
93. Hotărârea CJCE, *Walt Wilhelm*, 14/68,13 februarie 1969.
94. Hotărârea CJCE, *Stauder/Stadt Ulm*, 29/69,12 noiembrie 1969.
95. Hotărârea CJCE, *Comisia/Franța*, 6/69, 10 decembrie 1969.
96. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia,* 28/1969, 15 aprilie1970.
97. Hotărârea CJCE, *Comisia/Belgia,* 77/69, 05 mai 1970.
98. Hotărârea CJCE, *Grad/Finanzamt Traunstein*, 9/70, 6 octombrie 1970.
99. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia,* 8/70, 18 noiembrie 1970.
100. Hotărârea CJCE, *Comisia/Consiliul*, 22/70, 31 martie 1971.
101. Hotărârea CJCE, *Politi*, 43/71, 14 decembrie 1971.
102. Hotărârea CJCE, *Comisia/Franța*, 7/71, 14 decembrie 1971.
103. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, 48/71, 13 iulie 1972.
104. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, 39/72, 7 februarie 1973.
105. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, 79/72, 21 iunie 1973.
106. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, 30/72, 8 februarie 1973.
107. Hotărârea CJCE, *Variola*, 34/73, 10 octombrie 1973.
108. Hotărârea CJCE, *Comisia/Franța,* 167/73, 4 aprilie 1974.

109. Hotărârea CJCE, *Haegeman/Belgia*, 181/73, 30 aprilie 1974.
110. Hotărârea CJCE, *Van Duyn/Home Office*, 41/74, 4 decembrie 1974.
111. Hotărârea CJCE, *Royer*, 48/75, 8 aprilie 1976.
112. Hotărârea CJCE, *Ministerul Public/Tullio Ratti*, 148/78, 5 aprilie 1979.
113. Hotărârea CJCE, *Racke*, 98/78, 25 ianuarie 1979.
114. Hotărârea CJCE, *Comisia/Franța*, C-232/78, 25 septembrie 1979.
115. Hotărârea CJCE, *Regatul Unit/Franța*, 141/78, 4 octombrie 1979.
116. Hotărârea CJCE, *Foglia/Novello*, 104/79, 11 martie 1980.
117. Hotărârea CJCE, *Comisia/Belgia,* C-102/79, 6 mai 1980.
118. Hotărârea CJCE, *Dansk Supermarked*, 58/80, 22 ianuarie 1981.
119. Hotărârea CJCE, *Comisia/Regatul Unit*, 804/79, 5 mai 1981.
120. Hotărârea CJCE, *Salumi*, 212-217/80, 12 noiembrie 1981.
121. Hotărârea CJCE, *Comisia/Olanda*, C-96/81, 25 mai 1982.
122. Hotărârea CJCE, *Cilfit*, 283/81, 6 octombrie 1982.
123. Hotărârea CJCE, *Kirk*, 63/83, 10 iulie 1984.
124. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia,* 101/84, 11 iulie 1985.
125. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, 168/85, 15 octombrie 1986.
126. Hotărârea CJCE, *Pardini*, 388/85, 21 aprilie 1988.
127. Hotărârea CJCE, *Comisia/Belgia,* C-230/85, 14 ianuarie 1988.
128. Hotărârea CJCE, *Comisia/Grecia*, 194/85, 25 februarie 1988.
129. Hotărârea CJCE, *Foster e.a./British Gas*, C-188/89, 8 mai 1990.
130. Hotărârea CJCE, *Sevince*, C-192/89, 20 septembrie 1990.
131. Hotărârea CJCE, *Fedesa*, 331/88, 13 noiembrie 1990.
132. Hotărârea CJCE, *Comisia/Franța*, 263/88, 12 decembrie 1990.
133. Hotărârea CJCE, *Comisia/Italia*, C- 246/88, 7 mai 1991.
134. Hotărârea CJCE, *Comisia/Marea Britanie*, C-146/89, 9 iulie 1991.
135. Hotărârea CJCE, *Franța/Comisia*, C-325/91, 16 iunie 1993.
136. Hotărârea CJCE, *Steenhorst-Neerings*, C-338/91, 27 octombrie1993.
137. Hotărârea CJCE, *Faccini Dori/Recreb*, C-91/92, 14 iulie 1994.
138. Hotărârea CJCE, *Franța/Comisia*, C-327/91, 9 august 1994.
139. Hotărârea CJCE, *Franța/Comisia*, 327/91, 9 septembrie 1994.
140. Hotărârea CJCE, *Germania/Consiliul*, C-280/93, 5 octombrie 1994.
141. Hotărârea CJCE, *Keinwort Benson*, C-346/93, 28 martie 1995.
142. Hotărârea CJCE, *Parlament/Consiliul*, C-360/93, 7 martie 1996.

143. Hotărârea CJCE, *Parlament/Consiliul*, C-360/93, 7 martie 1996.
144. Hotărârea TPI, *Opel Austria/Consiliul*, T-115/94, 22 ianuarie 1997.
145. Hotărârea CJCE, *Centrosteel*, C-456/98, 13 iulie 2000.
146. Hotărârea CJCE, *Yvonne van Duyn/Home Office*, 41/74, 4 decembrie 1974.
147. Hotărârea CJCE, *Munoz*, C-253/00, 17 septembrie 2002.
148. Hotărârea CJCE, *Pfeiffer*, C-397/01-C-403/01, 2004.
149. Hotărârea CJCE, *Pupino*, C-105/03, 2005.
150. Hotărârea CJCE, *Jipa*, C-33/07, 2008.
151. Hotărârea CJCE, *Gerhard Köbler/Republik Österreich*, C-224/01, 30 septembrie 2003.
152. Hotărârea CJCE, *S.N.U.P.A.T./Înalta Autoritate*, 42/59, 22 martie 1961.
153. Hotărârea CJCE, *Fratelli Costanzo/Comune di Milano*, 103/88, 25 aprilie 1989.
154. Hotărârea CJCE, *Comisia/Germania*, C-57/89, 28 februarie 1991.
155. Hotărârea CJCE, *Jégo-Quéré & CIE SA*, C-263/02 P, 2004.
156. Hotărârea CJCE, *Francovich și Bonifaci/Italiei*, 6/90, 19 noiembrie 1991.
157. Hotărârea CJCE, *Comisia/Franța*, C-304/02, 12 iulie 2005.
158. Hotărârea CJCE, *Comisia/Consiliul*, C-176/03, 13 septembrie 2005.
159. Hotărârea CJUE, *Comisia Europeană/Regatul Belgiei*, C-543/17, 8 iulie 2019.

**VI. Documente nelegislative ale UE**

1. Acord interinstituțional din 20 decembrie 1994 – Metoda de lucru accelerată pentru codificarea oficială a textelor legislative (96/C 102/02).
2. Avizul CJCE nr. 1/91 privind SEE, 1991.
3. Avizul CJCE nr. 2/94 (CEDO), Rec. 1996, I-1759.
4. Avizul CJCE nr. 1/76 (Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure)[1], 26.04.1977.
5. Avizul CJCE nr. 1/94 adoptat cu ocazia încheierii Acordului de la Marrakech de crearea a OMC, 15.11.1994.

[1] Proiect de Acord instituind un fond european pentru stabilirea unui fond destinat navigației în apele interioare (*Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels*).

6. Avizul CJUE nr. 2/13, Proiect de acord internațional – Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Compatibilitatea proiectului menționat cu Tratatele UE și FUE.

7. Comunicarea Comisiei – Better monitoring of the application of Community law, COM(2002)725 final/4, Bruxelles, 16.05.2003.

8. Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu cu privire la Punerea în aplicare a art. 290 TFUE, Bruxelles, 9.12.2009, COM(2009)673 final.

9. Comunicat de presă nr. 423/06, 13 martie 2006, *http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-02/cp060023fr.pdf.*

10. Comunicatul de presă nr. 108/10.12.2009 cu privire la Hotărârea în cauza C-345/08, *Krzysztof Pešla/Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern.*

11. Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation, elaborat de Comisia Europeană (*http://ec.europa.eu/environment/guide/annex4.htm*).

12. Notă de Informare cu privire la efectuarea trimiterilor preliminare de către instanțele naționale (2009/C 297/01) și Curtea de Justiție a Comunităților Europene, Comunicat de presă nr. 104/09, Luxemburg, 30 noiembrie 2009, *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:297:0001:0006:RO:PDF.*

13. Al 27-lea Raport anual al Comisiei privind monitorizarea aplicării dreptului Uniunii Europene (2009), COM (2010) 538 final.

14. Raportul Parlamentului European referitor la delegarea puterii legislative, 2010/2021(INI), Comisia pentru afaceri juridice.

15. Rezoluția Parlamentului European din 7 mai 2009 referitoare la noul rol și la noile responsabilități încredințate Parlamentului în temeiul Tratatului de la Lisabona, 2008/2063 (INI).

16. Discurs, Speech/10/411, José Manuel Durão Barroso, Președintele Comisiei Europene, Starea Uniunii 2010, Parlamentul European, Strasbourg, 7 septembrie 2010.

17. Grupul de Lucru V, „Competențe complementare", Final Report, CONV 375/1/02, Rev 1, p. 4.; CONV 724/03, Annex 2, p. 81.

# CUPRINS

**Abrevieri** ..... 5
**DREPTUL UNIUNII EUROPENE I** ..... 9
Aspecte prealabile ..... 9

**Capitolul I. De la Comunităţi Europene la Uniune Europeană – Aspecte evolutive şi conceptuale cu privire la apariţia ideii de unitate, la nivel european** ..... 15
*Secţiunea 1. Noutatea conceptului de integrare propus de Comunităţile Europene şi specificitatea ordinii juridice a Comunităţilor Europene ca o consecinţă a sistemului de integrare* ..... 16
1.1. Globalizare/Mondializare-Regionalizare ..... 16
1.2. Cooperare-Integrare ..... 18
1.3. Integrarea în cadrul Comunităţilor Europene ..... 21
1.4. Specificitatea ordinii juridice a Comunităţilor Europene ca o consecinţă a sistemului de integrare ..... 25
*Secţiunea a 2-a. Evoluţia construcţiei comunitare/europene de la integrare economică la integrare politică – efecte asupra ordinii juridice* ..... 27
1. Aspecte generale ..... 31
2. Elemente de natură federală şi reculuri ale federalismului prezente în Tratatul de la Lisabona ..... 49
*Secţiunea a 3-a. Istoricul apariţiei construcţiei comunitare* ..... 54
Planul/Declaraţia Schuman. Sistemul de integrare ..... 55

**Capitolul al II-lea. Extinderea Comunităţilor Europene/Uniunii Europene – dezvoltarea cantitativă a construcţiei comunitare/unionale** ..... 63
1. De la 6 la 28/27 de state membre ..... 63
2. Ţări candidate ..... 70
3. Ţări potenţial candidate ..... 71
4. Condiţii şi etape de aderare la UE ..... 71

5. Retragerea din Uniunea Europeană ..... 74
Studiu de caz – Retragerea Marii Britanii din UE/Brexit ..... 75

**Capitolul al III-lea. Dezvoltarea calitativă a construcției comunitare/unionale** ..... 78
1. Crize și eșecuri ale construcției comunitare/unionale ..... 78
2. Reflecții pentru soluționarea acestor crize sau eșecuri ..... 80
3. Soluții (sub forma tratatelor modificatoare) de depășire a crizelor/eșecurilor ..... 80

**Capitolul al IV-lea. Pilonii Uniunii Europene. Personalitatea juridică, valorile și obiectivele uniunii europene** ..... 99
1. Pilonii UE ..... 99
I. Tratatul de la Maastricht ..... 99
1. Comunitatea Europeană (primul pilon) ..... 99
2. Politica externă și de securitate comună (PESC) (al doilea pilon) ..... 100
3. Cooperarea în domeniul justiției și al afacerilor externe (al treilea pilon) ..... 100
II. Tratatul de la Amsterdam ..... 101
1. Comunitatea Europeană ..... 101
2. Uniunea Europeană ..... 101
2. Personalitatea juridică a UE ..... 102
3. Valorile și obiectivele UE ..... 104

**Capitolul al V-lea. Structura instituțională a Uniunii Europene** ... 110
*Secțiunea 1. Aspecte introductive* ..... 110
1. Delimitări conceptuale. Sediu ..... 110
2. Principiile care guvernează activitatea instituțiilor UE ..... 111
2.1. autonomie (au propriul regulament de organizare internă, proprii angajați, sediu etc.); ..... 111
2.2. echilibru: ..... 111
*Secțiunea a 2-a. Organizarea, funcționarea și atribuțiile/competențele cadrului instituțional al Uniunii Europene* ..... 111
I. Instituții ..... 111

1. Consiliul European ..... 111
2. Parlamentul European ..... 113
3. Consiliul ..... 117
4. Comisia ..... 118
5. Curtea de Justiţie a UE ..... 120
6. Banca Centrală Europeană ..... 121
7. Curtea de Conturi ..... 122
II. Organe ..... 123
III. Banca Europeană de Investiţii ..... 125
IV. Mediatorul European/Avocatul European al Poporului/Ombudsmanul European ..... 125
V. Organisme, oficii, agenţii ..... 127

**Capitolul al VI-lea. Ordinea juridică a Uniunii Europene** ..... 129
*Secţiunea 1. Aspecte introductive* ..... 131
1.1. Delimitări conceptuale ..... 131
A. Dreptul comunitar european = dreptul Uniunii Europene/dreptul unional ..... 131
B. Ordinea juridică comunitară = ordinea juridică unională sau europeană ..... 132
C. Alte noutăţi terminologice relevante introduse de Tratatul de la Lisabona ..... 133
D. *Acquis-ul* comunitar = *acquis-ul* Uniunii Europene ..... 133
E. Ierarhia actelor în dreptul Uniunii Europene ..... 136
*Secţiunea a 2-a. Regulile aplicabilităţii dreptului Uniunii Europene în raport cu dreptul intern al statelor membre* ..... 140
2.1. Aplicarea imediată ..... 145
2.2. Aplicarea directă şi efectul direct ..... 148
A. Aplicarea directă ..... 148
B. Efectul direct ..... 149
a. Delimitări conceptuale ..... 149
b. Consacrarea jurisprudenţială a efectului direct al Tratatelor Uniunii Europene ..... 150
b.1. Hotărârea Van Gend en Loos ..... 150
b.2. Hotărârea Reyners ..... 152

c. Consacrarea aplicabilității directe a regulamentelor (legală și jurisprudențială – hotărârile Muñoz, Comisia c. Italiei, Amsterdam Bulb) și efectul direct al acestora ..... 155
d. Aplicabilitatea directă și efectul direct al deciziilor. Hotărârea Franz Grad ..... 157
e. Consacrarea jurisprudențială a efectului direct al directivelor ..... 160
e.1. Invocarea directivelor în jurisprudența Curții de Justiție ..... 161
e.2. Recunoașterea efectului direct ..... 162
e.2.1. Hotărârea Van Duyn ..... 162
e.2.2. Hotărârea Tullio Ratti ..... 164
e.3. Extinderea efectului direct al directivei ..... 166
e.3.1. Hotărârea Marshall ..... 166
e.3.2. Hotărârea Fratelli Constanzo ..... 167
e.3.3. Hotărârea Foster ..... 169
e.4. Efectul indirect al directivei (interpretarea conformă) ..... 170
e.4.1. Hotărârea Von Colson ..... 170
e.4.2. Hotărârea Marleasing ..... 172
e.4.3. Hotărârea Centrosteel ..... 173
e.4.4. Hotărârea Océano Grupo Editorial ..... 174
e.5. Efectul direct orizontal incidental al directivei. Hotărârea CIA Security International ..... 176
2.3. Aplicarea prioritară ..... 177
*Secțiunea a 3-a. Izvoarele dreptului Uniunii Europene* ..... 182
1. Dreptul primar ..... 182
A. Tratatele ..... 182
a. Categorii de tratate ..... 183
b. Raportul între diferitele tipuri de tratate ..... 184
c. Caracteristici ..... 187
d. Revizuirea tratatelor UE ..... 190
B. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene ..... 197
a. Precizări prealabile ..... 197
b. Evoluția consacrării juridice ..... 198

c. Aderarea UE la CEDO ..... 202
d. Cuprinsul Cartei ..... 214
e. Încălcarea prevederilor referitoare la drepturile omului .. 218
f. Protocoalele şi Declaraţiile referitoare la Cartă ..... 219
g. Relaţia dintre Cartă şi jurisprudenţa cu privire la principiile generale de drept ..... 221
2. Principiile generale de drept ..... 223
A. Principiile dreptului internaţional public ..... 224
B. Principiile generale ale dreptului intern al statelor membre ..... 225
C. Principiile proprii dreptului UE ..... 227
D. Drepturile fundamentale ..... 227
3. Acordurile internaţionale – izvor al dreptului Uniunii Europene .... 227
4. Dreptul derivat ..... 239
A. Noutăţile aduse de Tratatul de la Lisabona – prezentare generală ..... 239
B. Prezentarea actelor derivate ..... 244
C. Terminologie ..... 254
D. Ierarhia actelor de drept derivat, potrivit Tratatului de la Lisabona ..... 257
a. Actele delegate ..... 258
a.1. Prezentare generală ..... 258
a.2. Poziţia Comisiei cu privire la art. 290 TFUE ..... 260
a.2.1. Relaţia cu actele de punere în aplicare ..... 261
a.2.2. Criterii de punere în aplicare a art. 290 TFUE ... 263
a.2.3. Cadrul delegării de competenţe ..... 264
a.2.4. Procesul de adoptare a actelor delegate ..... 266
a.2.5. Controlul actelor delegate ..... 267
b. Actele de punere în aplicare ..... 272
5. Dreptul complementar – forţa juridică a instrumentelor de *soft law* în dreptul Uniunii Europene ..... 273
6. Jurisprudenţa ca izvor de drept al Uniunii Europene ..... 279
Modul de citare a jurisprudenţei la Curtea de Justiţie a Uniunii Europene pe baza ECLI (identificator european de jurisprudenţă) ..... 288

I. Contextul modului de citare a jurisprudenței ..... 288
II. Modul de citare a jurisprudenței ..... 289
*Secțiunea a 4-a. Armonizarea numerotării actelor juridice ale UE* ..... 292
*Secțiunea a 5-a. Aplicarea dreptului Uniunii în ordinea juridică românească* ..... 294
1. Prevederi relevante ale Constituției României și Tratatului de aderare la Uniunea Europeană ..... 294
A. Precizări prealabile ..... 294
B. Ierarhia actelor în dreptul românesc după aderarea la Uniunea Europeană ..... 308
2. Aplicabilitatea directă a regulamentelor și transpunerea directivelor în dreptul românesc ..... 316
A. Aplicabilitatea directă a regulamentelor ..... 316
B. Aspecte generale privind transpunerea directivelor ..... 317

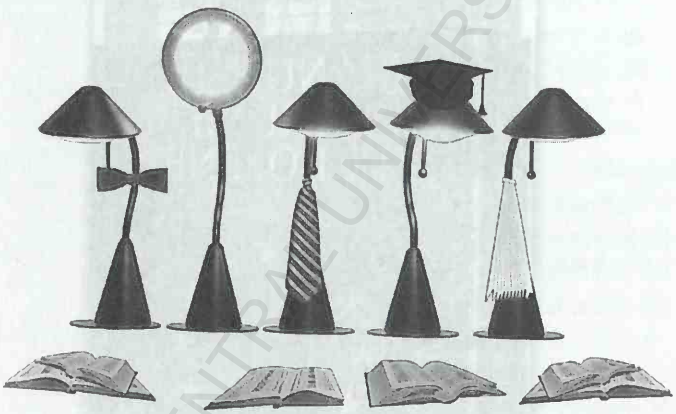
**Bibliografie** ..... 322
I. Volume (cursuri, tratate, monografii) ..... 322
II. Reviste și studii ..... 325
III. Webografie ..... 331
IV. Acte normative ..... 335
IV.1. Internaționale ..... 335
IV.2. Interne ..... 335
V. Jurisprudență ..... 336
VI. Documente nelegislative ale UE ..... 342

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

**Librăria ta de carte de specialitate**
**juridică, economică și business**

Din 2008 suntem
alegerea lor...

**TU?**



Cursuri universitare • Tratate • Monografii • Coduri • Legislație • Jurisprudență • Reviste de specialitate

**www.ujmag.ro**

ujmagro
UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN

Bd. Iuliu Maniu nr. 7, clădirea Cotroceni Business Center corp C,
sector 6, București (lângă AFI MALL)
021.312.22.21 | 0733.673.555 | comenzi@ujmag.ro

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Analiza contextului și a modului în care au apărut Comunitățile Europene, precum și a dezvoltării acestora într-o construcție unională aparte în rândul organizațiilor internaționale interguvernamentale este realizată în cadrul lucrării de față într-o manieră proprie, care îmbină elementele istorice cu aspecte normative și jurisprudențiale.

Autoarea lucrării, având o îndelungată experiență didactică în domeniul Dreptului Uniunii Europene, tratează, de asemenea, ordinea juridică a Uniunii Europene, cu referiri multiple la jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, subliniind modul în care sistemul normativ românesc se raportează la această ramură de drept.

În Dreptul Uniunii Europene I, un loc important îl ocupă prezentarea structurii instituționale a Uniunii, a modului de organizare și funcționare a instituțiilor, agențiilor, organelor și oficiilor Uniunii Europene, precum și a atribuțiilor acestora, specifice unei organizații de integrare.

Lucrarea reprezintă nu numai un curs universitar destinat studiului Dreptului Uniunii Europene, în care caracterul transdisciplinar este prezent în mod clar, ci și un instrument de lucru pentru practicienii în domeniu, actualizat din punct de vedere legislativ și jurisprudențial.

UNIVERSUL JURIDIC ®

BCU IASI / CENTRALA

ujmagro UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN
Ai tot DREPTUL să alegi!
www.ujmag.ro

ISBN: 978-606-39-0800-2
9 786063 908002